DOCUMENT RESUME

ED 122 034 CE 006 877

TITLE Manpower Training at the Crossroads.
INSTITUTION Canadian Association for Adult Education, Toronto (Ontario).; Canadian Inst. for Adult Education, Montreal (Quebec).
PUB DATE Jan 76
NOTE 124p.; Papers prepared for a conference (Ottawa, Ontario, January 27-9, 1976)

EDRS PRICE MF-$0.83 Plus Postage. HC Not Available from EDRS.
DESCRIPTORS *Adult Vocational Education; Demography; Educational Policy; Educational Programs; Foreign Countries; *Futures (of Society); Leave of Absence; *Manpower Development; *National Programs; Program Descriptions; Program Evaluation; Socioeconomic Influences; *State of the Art Reviews; Training
IDENTIFIERS *Canada

ABSTRACT

The document presents, in English and French, a collection of studies of discussing future options for occupational adult education in Canada, prepared for the conference, "Manpower Training at the Crossroads," by the Canadian Association for Adult Education (CAAE) and l'Institute Canadien d'Education des Adultes (ICEA). The studies include: (1) The Development of Canadian Policy in Occupational Adult Education and Manpower, Pierre Paquet, presenting National policy and legislation from 1910-1974; (2) The Canadian Manpower Training Program: Critical Questions, Pierre Paquet, examining and evaluating the program; (3) Evaluation of Government Supported Training in Canada, Morley Gunderson, questioning the objectivity of internal evaluation of the Manpower Training Program; (4) The Present Situation: Current Operation of the Canada Manpower Training, Pierre Paquet, discussing at length the range and diversity of current adult training; (5) Future Environment for Occupational Adult Education in Canada, Morley Gunderson, projecting demographic, economic, and labor force changes; (6) Paid Educational Leave, Paul Belanger, discussing aspects, international bodies, current experience, and role; (7) Canadian Post-Secondary Education: Some Trends and Issues, Ian Morrison, reviewing manpower training; (8) The Future of Manpower Training: What is at Stake? Pierre Paquet, discussing objectives and priorities, target population, contents, and educational strategy. A bibliography is included. (LH)

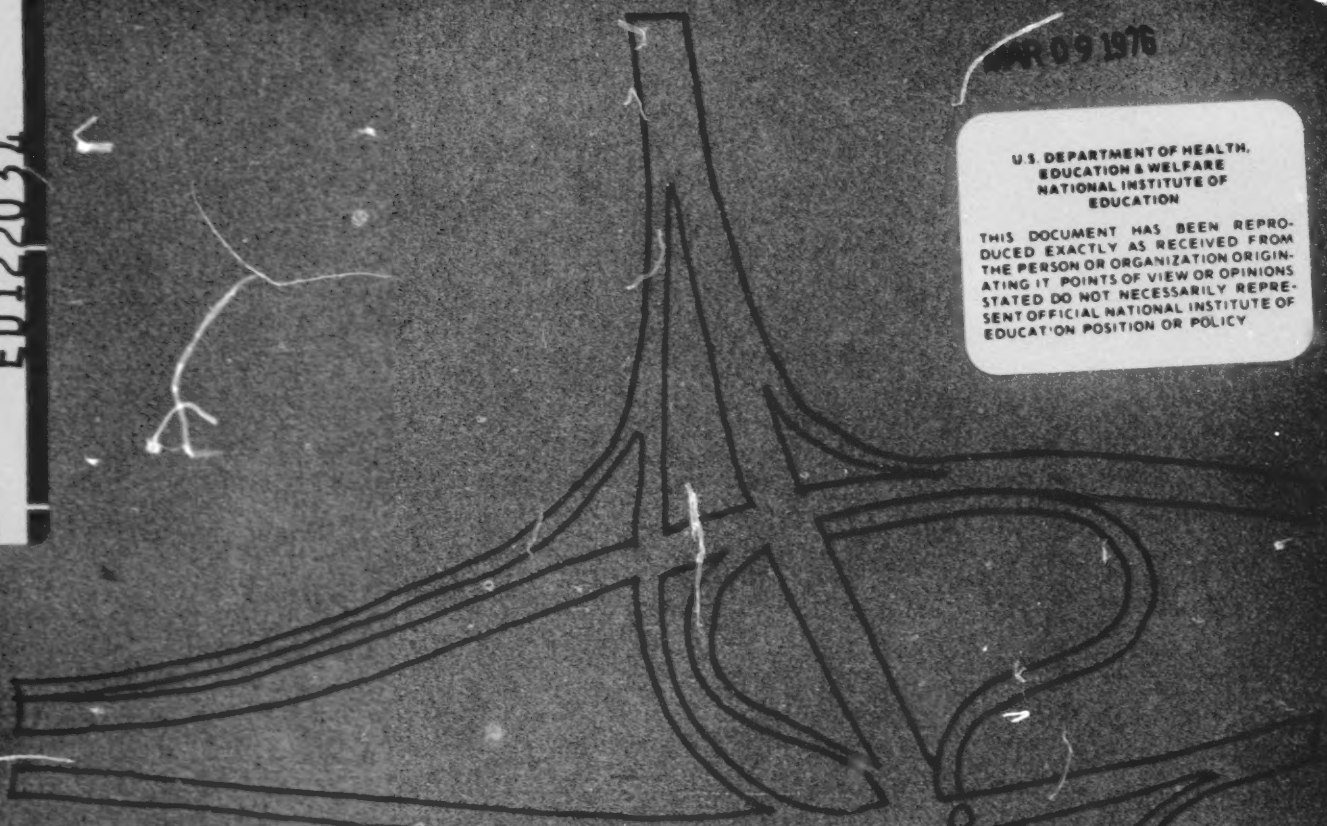
****
* Documents acquired by ERIC include many informal unpublished *
* materials not available from other sources. ERIC makes every effort *
* to obtain the best copy available. Nevertheless, items of marginal *
* reproducibility are often encountered and this affects the quality *
* of the microfiche and hardcopy reproductions ERIC makes available *
* via the ERIC Document Reproduction Service (EDRS). EDRS is not *
* responsible for the quality of the original document. Reproductions *
* supplied by EDRS are the best that can be made from the original. *
****

ED122034

MAR 09 1976

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH, EDUCATION & WELFARE
NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION

THIS DOCUMENT HAS BEEN REPRODUCED EXACTLY AS RECEIVED FROM THE PERSON OR ORGANIZATION ORIGINATING IT. POINTS OF VIEW OR OPINIONS STATED DO NOT NECESSARILY REPRESENT OFFICIAL NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION POSITION OR POLICY



MANPOWER TRAINING AT THE CROSSROADS

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS COPYRIGHTED MATERIAL BY MICROFICHE ONLY HAS BEEN GRANTED BY

Ian Morrison

TO ERIC AND ORGANIZATIONS OPERATING UNDER AGREEMENTS WITH THE NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION. FURTHER REPRODUCTION OUTSIDE THE ERIC SYSTEM REQUIRES PERMISSION OF THE COPYRIGHT OWNER."

ED 088 ...

I.C.E.A.-C.A.A.E.

The two major deterrents to an active public discussion of manpower training policy are its complexity and the significant lack of public information on the issues.

In preparation for **Manpower Training at the Crossroads,*** a conference to consider future options for occupational adult education in Canada, the Canadian Association for Adult Education and l'Institut canadien d'éducation des adultes have published this collection of studies to highlight important aspects of the topic.

We hope that this collection will be of use to participants in the Conference, and to others who are concerned that our adult learning policies suit the needs of the people of Canada.

This collection has been prepared under the direction of Pierre Pâquet of l'Institut canadien d'éducation des adultes with the collaboration of Jeffery L. Field of the Canadian Association for Adult Education.

Ian Morrison
Canadian Association for
Adult Education

Paul Bélanger
Institut canadien d'éducation
des adultes

* *"Manpower Training at the Crossroads"*, conference held in Ottawa by the **Institut canadien d'éducation des adultes** and the **Canadian Association for Adult Education**, on January 27-28-29, 1976.

This publication has been made possible by a grant from
Department of Manpower and Immigration, Ottawa.

© Copyright, January 1976
by

Institut canadien d'éducation
des adultes, (ICEA)
506 est, Ste-Catherine, suite 800,
Montréal, Québec.

Canadian Association for
Adult Education (CAAE)
29 Prince Arthur Avenue
Toronto, Ontario.

ISBN 0-920056-00-8
National Library, Ottawa

Printed by Journal Offset Inc.
254 Benjamin-Hudon, Ville St-Laurent,
Québec.

CONTENTS

The Development of Canadian Policy in Occupational Adult Education and Manpower, *by Pierre Pâquet* 5

The Canada Manpower Training Program: Critical Questions, *by Pierre Pâquet* 9

Evaluation of Government Supported Training in Canada, *by Morley Gunderson* 15

The Present Situation: Current Operation of the Canada Manpower Training, by *Pierre Pâquet* . . . 19

Future Environment for Occupational Adult Education in Canada, *by Morley Gunderson* 45

Paid Educational Leave, *by Paul Bélanger* 49

Canadian Post-Secondary Education: Some Trends and Issues, *by Ian Morrison* 55

The Future of Manpower Training: What is at Stake? *by Pierre Pâquet* 61

Selective Bibliography . . . . . (see other side, page 67)

The Development of Canadian Policy in Occupational Adult Education and Manpower

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

For the purposes of this paper, we shall divide the subject into two parts: the first covering the period up to 1959; the second from 1960 to the present day. It should be noted, however, that the paper will consider the evolution only of national policy, not taking into account the situation in the various provinces.

As professional training cannot be considered without reference to manpower policy, and manpower policy is tied to employment policy, the information given here will deal with these three elements. As an illustration, we refer to an opinion of Messrs. Bernard Brody and Gilles Parent concerning professional training programs :

> "(...) A major arm of manpower policy is professional training. This touches on job availability and constitutes one of the two blades in a pair of scissors. The other blade touches on job demand, or an employment policy. Thus the first is only effective given the means for influencing quantitatively and qualitatively the demand for jobs, in the same way as a pair of scissors can only cut by making the two blades cross." (1)

PERIOD UP TO 1959

1910: Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education. This Commission submitted its report in 1913.

1913: Agricultural Instruction Act. The federal government made available to the provinces the sum of $10 million, divided according to respective population. Implementation of the program to be the responsibility of the provinces, by way of such institutions as veterinary schools and agricultural colleges.

1918: An Act for the Coordination of Job Placement Offices. At the time there were 80 such offices in the provinces, coming under their administrative control.

1919: Technical Education Act.
This law put into force, at least in part, the recommendations of the Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education (1910). The federal government committed itself to providing $10 million over a period of ten years. This involved a program of shared costs. The program was to be extended in four stages before finally using up the funds provided, in 1948 (i.e. 29 years later).

1927: The BEATTY Royal Commission studied technical and professional services.

1931: Vocational Education Act. This law took up the recommendations of the BEATTY commission. Because of the depression, the law was never promulgated. In fact, the act of 1919, envisaged as lasting for ten years, was extended in two five-years stages, i.e. until 1939.

1937: The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (ROWELL-SIROIS commission). The commission submitted its report in 1940. There it affirmed that the concept of education had changed since the BNA Act (1867) and that it now involved new dimensions.

In this report, it was stressed that the training of the unemployed must become a greater priority for the federal government. Because of the very constitution of the country, the commission restricted its proposals to those dealing with finance, (2) helping the provinces to meet their responsibilities in this area. According to the spirit of the report, it fell to the provinces to assure training to those who need it.

The commission also recommended that the federal government have full powers (i.e. exclusive jurisdiction) in the following areas:

- help for unemployed considered able to work,
- the establishment of placement offices for the unemployed,
- unemployment insurance.

1937: Unemployment and Agricultural Assistance Act. It involved promoting professional training projects for young people from eighteen to thirty years. $2.5 million were invested during the program's two year existence.

1939: Youth Training Act. It succeeded the previous law. In three (3) years, $4.5 million were to be used to augment professional training for the young from sixteen to thirty years. Influenced by the contingency, the acts of 1937 and 1939 were centred on the armed forces and the war industries.

1940: The Canadian constitution was modified to acknowledge exclusive jurisdiction in the matter of unemployment insurance as belonging to the federal government.

1940: Unemployment Insurance Act. In the framework of this law was envisaged the creation of a national

placement service intended to work in close liaison with the system of unemployment insurance. The system was put into effect in 1941 and was responsible to the Unemployment Insurance Commission.

Only the province of Québec did not abandon its own placement service.

1942: The agreements between the federal government and the provinces with respect to professional training were regrouped in the Vocational Training Coordination Act. This law was to become the backbone of federal-provincial relations in this sector for the 1940's and 50's. Relying on a program of shared costs, the act aimed to provide support for teaching at the secondary level, similar to the act of 1919. Training of the unemployed, such as was begun during the Depression, was also provided for. These two aspects, support for teaching institutions, and a federal government initiative to combat unemployment, through the intermediary of the provinces, made up the core of governmental strategy for training.

The act provided for the creation of a vocational training advisory council consisting of representatives of employers, unions and provincial governments. Under this act, subsequent agreements were signed with the provinces in 1948 and 1957 as the provinces had requested grants for training and funds to cover the operating costs for these programs. An amount of $25 million had been provided to cover these programs. But in 1960, less than half the funds had been used. Newfoundland and Quebec had claimed no money whatsoever.

1945: Veterans Rehabilitation Act. Under this Act, a returning veteran attending a teaching institution or receiving professional training could receive a monthly allowance towards payment of his education costs. As a result 50,000 veterans enrolled in the universities, 85,000 others in technical or professional schools.

1949: Royal Commission on National Development in the Arts, Letters, and Sciences (the MASSEY commission) submitted its report in 1951. The commission acknowledged responsibilities of the federal government with regard to universities. The following recommendations were made in the report:

—aside from the support already given to research (and to other sectors), that the federal government grant annual subsidies according to the respective population of each province.
—after consultation with the provinces and the universities, that the apportionment be made among the universities according to their respective student enrollment.
—that these subsidies be substantial enough to allow the universities to meet their needs.

These recommendations concurred with the demands made in 1949 by the National Conference of Canadian Universities which sought the participation of the federal government in the financing of universities, to meet the country's needs for highly qualified manpower.

1952: The federal government authorized the granting of subsidies to Canadian universities. Initially, these subsidies amount to $0.50 per capita for each province. By the last year of the program's operation, 1966-67, the subsidy had grown to $5.00 per person.

This program, though it was well received by the universities, sat less well with the provincial governments, who saw in it an intrusion by the federal government into their jurisdiction. The government of Québec even ordered the universities of that province to refuse these subsidies. It was only in 1959 that the case was settled, the government of Quebec recovering an amount of money equivalent to that which the universities would have received from the federal government.

From 1967 on, the provinces together were to receive directly the funds in question, under fiscal agreements with the federal government. During the sixteen years of the program's operation, some $400 million were allotted for training at the university level.

PERIOD FROM 1960 TO PRESENT DAY

Here is how, according to the Economic Council of Canada (3), one might have diagnosed the situation before setting out a manpower policy:

> "At the end of the Fifties and beginning of the Sixties, the pronounced slow-down of economic activity in North America provoked a general controversy about the causes of unemployment. What Harry Johnson called **automation infatuation** has convinced many people that a structural transformation of the economy is at the heart of the problem. This structuralist view, reinforced by the growing awareness of the relatively low level of manpower instruction and training in Canada..., gave important stimulus to the implementation and development of new policy instruments in the manpower area."

The weak rate of economic growth, accompanied by an increase in the level of unemployment (coincidental and indeed even structural) in the second half of the Fifties, favoured the establishment of a manpower policy.

When the unemployment rate reached 8% in the summer of 1960, the federal government raised its contribution to the provinces, for the training of unemployed workers, from 50% to 75%. But before the end of that same year, 1960, the federal government had adopted a new law of more general application.

1960: Technical and Vocational Training Act. This involved the federal government's first tentative attack on economic problems through manpower policy.

Among the various elements which favoured the establishment of a manpower policy, notably by means of training, are the following:

— a considerable growth in the requirements for skilled manpower,
— a drop in the number of skilled workers or technicians immigrating to Canada,
— the inadequacy of on-the-job training as a means of assuring the qualification of workers,
— the small number of secondary school students drawn to technical courses,

– the demographic expansion of the 15-29 year old age group.

As a result, this Act had two aims: to train those already in the work force; and to stress training for those at school so that they might not swell the ranks of the future unemployed. These programs were designed for both adults and the young.

This Act continued to promote the pattern adopted in 1942. The federal government granted financial support to teaching institutions, and contributed to the costs of training unemployed workers. But in addition, workers currently employed though in danger of losing their jobs, could have access to training.

The Act of 1960 was composed of two series of agreements between the federal government and the provinces. First, an agreement on matters of apprenticeship. And second, much more broadly, the provision of no fewer that ten programs. Some of these were aimed at regular students, others at workers holding jobs, and one (Program 5), at unemployed workers; in certain cases the instruction could be either general education or professional training.

In the case of Program 5, the federal government's contribution reached 75% of the costs of training; but this was unique among ten programs, the others being financed only up to 50%. The federal government's expenditures under this Act were much higher than under any preceding measure. For operating costs while the act remained in effect (from 1960 to 1967), the government assigned $259 million. In addition, provision was made for financial participation by the federal government in the construction of technical and professional training facilities. Between 1961 and 1968, this part of the program entailed investments in the order of $917 million. (4)

To add even more to the impact of Program 5, the federal government in 1963 raised its share of training costs to 90%, and in 1966, to 100%. In addition, the government took steps to reduce the resistance of unemployed workers to enrollment in these programs. The level of payments was appreciably increased, and it was decided that workers being trained would not be considered as unemployed as far as unemployment insurance was concerned, thereby retaining their benefits.

It should be pointed out that under Program 5, the future trainees could fall back on the National Employment Service only in purely administrative terms. The selection of candidates, as well as their vocational guidance, rested with provincial bodies and to the teaching institutions which delivered the training.

1962: Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act. (the GILL Commission). It pinpointed the inherent flaws in the design of the National Employment Service.

In this report the commission concurred with article 6 of convention 88 of the International Labour Organization. The result of this was to acknowledge that the placement offices be required, according to their evaluation of professional competence and experience, to provide vocational guidance for workers, and to help them with access to professional training services, if necessary. The Commission recommended that the National Employment Service play an active rôle in the creation of a human resources policy.
Moreover, these measures were supported and reiterated by the Economic Council of Canada, in its first Annual Report. The E.C.C. insisted on the fact that the National Employment Service must answer to a specific Minister, and have the highest possible status commensurate with the importance of its role, that of offering a complete manpower service.

1966: Following on the proposals made by the OECD in 1964, with a view to developing an active manpower policy, the federal government created the Department of Manpower and Immigration. This Department was called upon to fill two major functions: to compile information on working conditions; and to inaugurate a network of agencies able to supply adequate services to both workers and employers (which entailed the creation of manpower centres).

1967: Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. Under these agreements, in the first year (1967) the federal contribution to the provinces for post-secondary education reached $422 million. Under the preceding program of subsidies to universities, the federal contribution in 1966 had been $99 million.

1967: The Adult Occupational Training Act. This act brought to an end the shared-cost programs with the provinces. Henceforth, the federal government would assume responsibility for the upgrading and retraining of the work force. Thus was created the Canada Manpower Training Program, (CMTP) under the Ministry of Manpower and Immigration.

The Act gave to the Canada Manpower Centres important responsibilities for
(1) choice of courses (purchase of courses),
(2) recruitment, selection, counselling of trainees,
(3) financial support for trainees (allowances),
(4) placement after training.

In its present state (this was not the case to begin with) (5), "adult" means any person one year older than the school-leaving age, who has been out of the regular schooling system for at least one year. Under this federal program (CMTP) both institutional training courses and those in industry are covered.

This distribution of funds according to regions and type of training is laid out in each province by a Joint Federal-Provincial Committee on Manpower Needs.

This Committee is also entitled to draft proposals on foreseeable future requirements.

The maximum duration of a course (pre-employment or professional training) is 52 weeks. (6) But under arrangements in effect since 1973, intermittent training can be provided when tied to a project of recurring education (work-study-work). In 1974-75, the trainees could receive an allowance varying from $43 to $130 a week. These rates are revised annually according to the median salary in effect in the manufacturing industries.

Institutional training is generally provided in technical schools, school boards, community colleges and other such institutions. Training in industry is centred on the firm; trainees become part of its personnel, at least during their training period. The federal government reimburses the firm for most of the expenses entailed in the training, as well as for the salary of the trainees (up to a maximum of $130 a week). The provinces are responsible for supplying the firms with whatever help may be necessary in analysing their needs, establishing training schmes, and supervising the quality of the training.

Industrial training pursues various objectives:
- on-the-job training so that workers who have received institutional instruction can achieve the required standards for productivity.
- on-the-job training to alleviate the shortage of qualified workers;
- on-the-job training to upgrade skills in order to meet technological changes or modifications in production.

In 1973-1974, some 277,000 people received institutional training, representing expenses of approximately $204 million; student allowances for the same year represented a total of $148 million. During that same period, some 43,000 people took part in industrial training projects, at a cost of $19 million. (In 1974-1975, expenditures of $37 million were allocated for industrial training). So the two training programs (institutional and industrial) at present involve a total annual expenditure in the order of $400 million.

For several reasons, since this Act came into effect (in 1967) it has been changed, either by way of amendments to the law, or through the introduction of new programs. Here is an outline of the main points in this process.

Since 1970, the Department of Manpower and Immigration has given more support to the program for training in industry. The Economic Council of Canada, in its eighth annual report (1971), criticized the current policy of giving support to institutional training almost exclusively.

A more structured program of industrial training came into effect in December, 1971, under a special job incentive program. At that time the government reimbursed 75% of the salary of trainees taking part in the program; they had to be unemployed and selected by Manpower centres. The government no longer paid for the costs of training. $20 million was provided for this program, but because of its substantial success, the budget was increased to $50 million.

In 1972, this type of program was completely integrated under the A.O.T.A. Amendments passed in June, 1972, allowed changes in the requirements for industrial training; it was also at this time that the regulation restricting eligibility for training allocations to three years, was eliminated.

In September, 1972, two other industrial training programs were combined so as to incorporate three functions: training for the unemployed (as was introduced in 1971); training aimed at mitigating the shortage of skilled manpower; training for the underprivileged. Under the program, payments by the federal government are variable.

Between June 28, 1974 and April 15, 1975 the federal government and the provinces signed agreements covering the next two or three years, which can be extended with the consent of both partners.

---

(1) Bernard BRODY and Gilles PARENT. "Programme déjà périmé", *Le Devoir*, Thursday, April 29, 1971, page A 15.
(2) One of the measures recommended by the commission was that the federal government grant subsidies to universities on a per-capita basis.
(3) E.C.C., *The State of Decision Making: eight annual report*. Ottawa, Sept. 1971.
(4) Figure taken from the following document, OFFICE OF THE SECRETARY OF STATE. *Review of education policies in Canada: report of the government of Canada*. Ottawa, 1975, p. 7.
(5) The stipulation that an "adult" must have had a minimum of three years job experience was eliminated when the A.O.T.A. was amended in 1972.
(6) This also applies for industrial projects.

The Canada Manpower Training Program: Critical Questions

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

By virtue of the Adult Occupational Training Act, the current manpower training program was introduced in 1967. We can now look back and evaluate this important program. We can already say that throughout the implementation and operation of the training progam, some lively discussions were stirred up.

Many questions were brought up by individuals and groups involved with manpower training, concerning anything from ascertaining training needs, to evaluating the relevance of on-going programs. We shall attempt to gather here a number of these questions, as we feel that it is time to elucidate, if not answer them once and for all, during the present negotiations on manpower training.

On October 25, 1966, during the federal-provincial conference, the Prime Minister of Canada announced his government's intention to launch the Adult Occupational Training Program and said:

> These measures aim at insuring the highest degree of efficient participation in production. They are meant to reduce unemployment, increase the productivity of Canadian workers and preserve and strengthen Canada's position relative to its competitors. (1)

This quotation contains the three major objectives of the Canadian Government's policy on manpower: growth, equilization and stabilization.

In its eight Annual Report, the Economic Council of Canada sums up these three objectives as follows:

> The first objective is long-term growth. The second one, equilization, includes reducing poverty and narrowing regional disparities in the distribution of income... Finally, stabilization aims at abating unemployment and inflation. (2)

Adult Occupational Training, as a major tool in the manpower policy, pursues the same objectives.

Here is how the Minister of Manpower and Immigration describes the objectives of his department, in 1970:

> The Department of Manpower and Immigration aims primarily at contributing to the economic growth of Canada, in making sure that manpower supply meets the needs of the country in quantity, quality, as well as geographically. (3)

Thus, on the basis of these official statements, it seems that in the legislators' minds, the first objective has priority over the other two: the Adult Occupational Training Program rests first of all on economic motives and seeks long term growth; goals of stabilization and equilization are secondary.

In order to reach its goals, the Department of Manpower and Immigration has valuable means at its disposal — on the one hand, a team of economists and adequate resources to acquire full knowledge of conditions of the labour force and on the other hand, extended authority over adult training, granted by the Adult Occupational Training Act:

— The Department of Manpower and Immigration decides which courses will be offered at which institutions.
— The Department of Manpower and Immigration handles selection and orientation of applicants.
— The Department of Manpower and Immigration is responsible for job opportunities after training.

The Department of Manpower and Immigration uses Canada Manpower Centres as its major tool to operate the Adult Occupational Training Program.

From 1966 the provinces have objected to this Federal Government meddling in education, particularly through adult occupational training, (4) and to Ottawa's post-facto practices rather than true consultation with the provinces. According to a study on federal-provincial relations regarding adult occupational training, published by the University of Toronto in 1973, (5) during the federal-provincial conference of October 1966, the provinces reacted very strongly to the Federal Government's intentions in the area of training.

A report, published in 1969 by Queen's University's Institute of Inter-governmental Relations, (6) also draws attention to this provincial reaction.

Facing the necessity of a joint effort, the provinces offically formed the Council of Ministers of Education in September 1967. Its purpose is to

> encourage consultation among Ministers on all matters of common interest, and full collaboration of provincial governments in areas of mutual concern in Education. (7)

The problem of jurisdiction over manpower training remains a controversial topic between the Federal and Provincial Governments; talks are now in progress bet-

ween both levels of government and there is a common wish to clarify the situation, (8) however it will not be the only item to be discussed during the negotiations.

Other than the question of jurisdiction, many groups are concerned with the objectives of the Canada Manpower Training Program. For instance, the Special Senate Committee or Poverty questions the economic slant of the program as follows:

> The Federal manpower program, as it stands now, is oriented towards the employer's needs in manpower supply. The Department's priorities are aimed at the needs of the labour market, now and in the future, rather than at those of the workers. To a certain extent, this goes against the goals set by the Adult Occupational Training Act, as stated by the Minister of Manpower and Immigration on March 3rd, 1967. (9)

According to the Special Senate Committee, the Canada Manpower Training Program is inadequate, and limited in its approach by its own guiding principles.

> These programs are meant to improve and bring manpower skills up to date. However, their scope is too limited and narrow, not only in their objectives to fight poverty, but also when it comes to the harmonious development of the country's human resources. Manpower training is an economic concept restricted to activities directly tied to the labour force. The development of human resources is a social concept of much wider scope with includes all aspects of education, training and retraining, and which takes into account individual social, psychological and physical problems. In order to improve its program to fend off poverty, the Government should insist less on training and much more on the development of human resources. (10)

Such criticism of the CMTP's goals was raised in several instances by provincial representatives as well as by many non-governmental bodies. However they do not question the actual use of the program to meet the needs of the labour market, but rather the fact that it is limited to that service.

Others question the Canadian Government's ability to reach all the objectives it has set. When the economy goes through a rather lengthy recession period, the first objectives, namely, long term economic growth, is directly affected. The Economic Council believes:

> When there is a considerable difference between what is and what could be, it becomes more and more difficult to set up an efficient manpower strategy. Part of the training program will then become a form of guaranteed income. It may be preferable to transfer funds into training allowances. But under these conditions, we shall not be able to argue that vocational training increases the efficiency of the labour force. (11)

This leads us to ask what is the point for manpower programs under such circumstances. The Economic Council of Canada provides the following hypothesis:

> During a period of high unemployment, when the demand for skilled workers is low, and when specific training then becomes less useful, Manpower Training may be reduced to the sole function of absorbing the unemployed. (12)

According to this statement, manpower training would then have short term stabilization as its primary objective or in other words, the short term reduction of unemployment. In fact, in the same report, the Economic Council of Canada also underlines the political advantages that would result from such an absorption of the unemployed workers in manpower training programs, and their exclusion from the welfare roll.

The Canadian Council for Social Development presented yet another angle to the Standing Senate Committee on Finances in April, 1975:

> The Government's inability over the past years to adopt policies to create a sufficient number of adequate jobs has seriously jeopardized the manpower programs, in spite of their valid purpose. A manpower policy cannot be efficient without a wide selection of adequate jobs.
>
> If the jobs are not available, the mobility program will only spread unemployment around. The training programs will be nothing more than a game of musical chairs where a number of unemployed workers are trained, sent back to the labour force to look for non-existing jobs, while they are being replaced in the training programs by more unemployed workers. This is a very selective and sporadic way to support the economy. (13)

This stand raises a fundamental issue, not entirely foreign to the Department of Manpower and Immigration, as recently pointed out by the Senior Assistant Deputy Minister:

> If we take into account the state of Canada's economy, we have to admit that there is little hope for manpower policies alone to significantly reduce unemployment, unless we can find the necessary means to promote intensive job-creating programs, an improbable hypothesis at the moment. (14)

The authors of a study of Federal-Provincial relations in occupational training stress another aspect which should encourage us to review those programs' primary objective. They are referring to the fact that the Department of Manpower and Immigration lacks sufficient information on the state of the labour market. (15) The data at the Federal Government's disposal allow only rough knowledge of the labour market, and neigher the teams of economists at work in Ottawa nor the many Manpower Centres were able to gather exhaustive and reliable market information.

During their research, the authors of that study found that all the officials who met in various Manpower Centres agreed that it is impossible for them to use effectively the data on employment and the labour force at their disposal. Without this essential tool, one can see the consequences at the level of the trainees' selection and of their orientation. Manpower Centres themselves admit that each counsellor is forced to make his own decisions on the basis of individual needs. To all purposes, so ends the study. This serious inadequacy makes it impossible to achieve the CMTP's main purpose; since the counsellors are unable to evaluate the training needs, and

granted the regional disparities, it becomes purely academic to determine whether economic growth is the primary objective.

According to the same authors, these gaps (and also an unfavourable economic outlook which causes a high rate of unemployment) will eventually lead the Federal Government to use the CMTP to stabilize the economy. In fact, the CMTP's main purpose has been reorientated to that end, and this is illustrated by the development of industrial training programs.

Has the same thing happened to all training program in Canada? According to the Economic Council of Canada, the massive injection of money into professional training towards the end of the fall of 1970 and during the winter of 1971, tends to confirm its use to offset seasonal employment and economic trends. Thus unemployment figures are held down. Furthermore, according to the Economic Council of Canada, with the overflow of unemployed workers being absorbed, it would still be possible to maintain stern fiscal and monetary policies. Finally, training would in no way interfere with anti-inflation measures, as it would otherwise be necessary to compensate the unemployed workers' loss of income.

If vocational training keeps short term stability as its main goal, and acts as a tool against seasonal unemployment, it would be best to realize that the CMTP then becomes an instrument of support to the economic policies (both monetary and fiscal) rather than the main tool of a manpower policy. Indeed, to fulfill a purpose of stabilization, the main policy must deal with the level of unemployment (demand) and not with the competence of the workers (supply).

The mainly economic bias of the manpower program has been widely criticized because it caused a number of groups, for example the underprivileged, to be excluded from the program, even though their needs were obvious. The Manpower Committee within the Council of Ministers of Education, made the following remark in 1970:

> Generally speaking, the experience over the past three years shows that the on-going program did not contribute to improve significantly assistance to the under-priviledged classes in Canada. (16)

On the basis of several briefs and statements concerning the CMTP the Special Senate Committee pointed out that:

> The Department's programs are not available or accessible to those who need them most: the poor and the under-privileged... This is particularly true of the manpower program, because of the policies, regulations, and common practices. (17)

The planning and operation of the CMTP stirred up a number of comments, and to sum up the main points, namely certain program policies and regulations as well as the authority given to the Department of Manpower and Immigration through its agencies; we shall also talk about Manpower Centres.

The first rule to the objected to, until the law was amended in 1972, stipulated that one must have been on the labour market for three years in order to be eligible for training allowance. This restriction discouraged young jobless workers and housewives from reintegrating the work force. Furthermore, as was pointed out in a study report on Federal-Provincial relations in matters concerning occupational training, this rule also excluded a number of young people, some of whom were already registered in on-going training programs, (18) and others who had enrolled in apprenticeship programs but were no longer considered as adults. (19)

According to the authors of that report, this regulation was abolished in 1972 not so much because of the objections raised, but rather because, in the meantime, the Federal Government had reviewed its priorities in favour of its stabilization goal. It was then a matter of reducing an alarming level of unemployment among young people. At the same time amending the law would allow access by a greater number of women to the CMTP.

Another rule limits to 52 weeks the total length of a general or vocational training course. (20) It restricted those with a lower level of education, as illustrated in this argument from the Quebec Department of Labour and Manpower:

> This period of time is too short to meet the needs of a number of individuals. In Canada, 43% of the workers have less than eight years of schooling. It is impossible, in 52 weeks, to give them an adequate general training course which would allow them to reach a sufficient level to register in a manpower training course. (21)

In spite of numerous pressures to modify this rule as much from the Provincial Governments as from non-governmental bodies (particularly associations of manpower trainees), the 52 week limit remains in effect.

The responsibilities vested in the Department of Manpower and Immigration (and its agencies) by the AOTA have also been questioned. We shall look at the whole process of intervention step by step.

The Council of Ministers Committee on Manpower summed up the position regarding the on-going purchasing system under the CMTP as follows:

> The sales and purchasing principle at the basis of all agreements over existing or future training programs provides only one purchaser (the Federal authority); it doesn't do justice to the provincial participation in the development of human resources, as it tends to limit the provinces' action in the renewal, the administration and updating of their own programs. The provinces are confined to the maintenance of a service, while Federal authority determines short and long term priorities and reserves the right to rule over the allotment of funds. (22)

The Act does not permit the provinces to interfere when training is given by a private school or by a manufacturer. However, any program rejected by the Federal Government will have to be entirely financed by the province who submitted it. Shared expenses are out of the question. The Federal Government is the sole buyer, and the provinces are its training services salesmen.

According to the AOTA, selection and orientation of the candidates are entirely under Federal jurisdiction. This

seems essential for the Federal Government to reach its main goals in the area of manpower training. The Federal Government has all the data on the labour force, so it is able to determine training needs, or at least it should be able to do so. However, we have already found that this sort of data is much too unreliable to be of any use in the operation of the program.

This situation raises the question of how candidates will be selected and oriented, a pertinent problem since it raises two major points: First of all, should candidates be selected on the sole basis of their economic worth? In the second place, without the necessary means, how can the Federal Government carry out the selection and the orientation of the candidates? In 1972, the Federal Government reviewed its priorities in the CMTP, and in 1974/1975, the answer came when the Government signed an agreement with the provinces to share responsibilities. The provinces now have veto power over candidates to institutional training, and over training programs in industrial plants.

It is particularly difficult to find jobs in Quebec, as there are two networks of manpower centres. Consequently, the cost is heavier on taxpayers, and users of the centres face more administrative problems. Other provinces have also criticized the nature of services provided by Manpower Centres. For example, the New Brunswick Department of Health and Welfare made the following statement before the Special Senate Committee:

> The Department of Manpower and Immigration is too anxious to look after qualified and specialized workers who would often find jobs without its help. In the meantime, it neglects those who truly need its help. (23)

To be more specific, it is essential to find jobs for the former CMTP trainees. Only when they start to work in their respective fields can the value of their training be assessed. It would be useful to keep this in mind as a way to evaluate programs, a different criterion, maybe, but it would be just as enlightening as a cost – benefit analysis put out by the Department of Manpower and Immigration.

Several objections were raised over the evaluation of the programs by the Department of Manpower and Immigration in terms of their economic value. The Special Senate Committee made the following statement on that subject:

> The program is assessed on the basis of its economic worth, to the detriment of poor people who are seen as a high risk factor by the training counsellor. (24)

The Canadian Council on Social Development points out that this type of enquiry usually takes place very shortly after the end of the program. To try and evaluate the advantages of a training program so soon is equivalent to claiming to "evaluate the trajectory of a missile when it is just a few feet off the ground". (25)

The Federal Government's lack of precision in its priorities seems to persist, even in more recent documents. We can at least presume so in view of the discrepancies between objectives and the actual state of affairs, as well as the means of evaluation of the CMTP.

In a recent paper, the Department of Manpower and Immigration states that:

> Manpower training relies on a fundamental principle: the adaptation of Canadian human resources to **the manpower needs** of the country. (26)

However, the paper goes on to say that the CMTP fulfils its two main obligations in answering the needs of the workers and those of the labour market:

> Training is one of the most important elements in an energetic manpower policy. It fulfils the following two main purposes: to give workers a chance for a better paid, more stable, and more satisfying job; and to meet the demand for more qualified workers in business as well as in industry, in order to maintain or improve the level of productivity. (27)

These two functions differ so much from one another that one wonders whether they can be reconciled, if indeed they are reconcilable, within the manpower training program as it stands now. There is more to answering the needs of workers than balancing supply with demand on the labour market. It also entails the connection of a training policy with an employment policy in order to allow the workers to find a fulfilling job, one that will assure an adequate income to provide for him and his dependents.

On the other hand, if we examine the means of assessing the value of the training chosen by the Department of Manpower and Immigration, we find it hard to agree:

> The Department of Manpower and Immigration ranks high among the governmental bodies who most often rely on complex cost-benefit analyses to evaluate their programs. Some intensive studies have been conducted over the past few years to determine the advantages of manpower training both for the trainee and for the economy, an intricate question. For the first time, in 1973, this research has allowed the Department to provide detailed information, capable of immediate help to program administrators. (28)

We question the validity of cost-benefit analysis to assess the training programs in relation to their double purpose as it has already been described. We have already seen that selection and orientation of trainees was done without sufficient knowledge of manpower needs. Facts pertinent to the employment of students in jobs for which they were trained would be just as valuable as the above-mentioned analysis to measure the true impact of the CMTP on the needs of the labour market. And when it comes to assessing whether training programs met the needs of workers, it seems apparent that we should develop a system of analysis which takes into account economic (income and job security) as well as social factors.

These are some of the questions raised about this form of adult education ever since the implementation of the CMTP in 1967. In some instances, replies have been offered, but several unanswered questions remain. We can here recall some questions which should be elucidated if not answered once and for all during the present negotiations on future manpower arrangements:

— Is it possible to dissociate manpower training from education without jeopardizing a human resources policy?
— Can we narrow manpower training down to one aspect, namely, supplying the labour market with workers; and if we intend to meet workers' social and economic needs through adult education, how can we reconcile these two goals?
— How can we tie in manpower policy with employment policy so that a program such as the CMTP can function credibly?
— On the basis of the actual economic outlook, what plans do we have for adult training, and even more widely, in terms of manpower policy?
— What policies should be adopted and which tools should be developed for a long term knowledge of labour market conditions and the needs for manpower? How shall we intervene at the supply level (that is to say employment), to make sure that the manpower policy becomes part of a coherent plan to develop human resources?
— Shall we widen the access to training programs in order to allow less privileged classes to take advantage of them, or should we look for individuals with a higher level of education and higher skilled jobs who will rejoin the work force with less difficulty?
— Where will priorities lie, and what plans should be worked out to fulfil them?

---

1. The Honourable L.B. Pearson, Statement to the Federal-Provincial Conference on October 25, 1966.
2. Economic Council of Canada, *The State and Decision-Making*, Ottawa, September 1971.
3. Excerpt from the eighth Annual Report, Economic Council in Canada.
4. We are adding two examples to illustrate this: first, an excerpt from a letter the Prime Minister of Quebec addressed to his federal counterpart on March 13, 1967, regarding the Bill on Adult Occupational Training:

   > The Bill, as it stands now, creates certain problems we cannot overlook. As far as we are concerned, adult training cannot be dissociated from education, even though it is often tied to employment... I am all the more preoccupied with the consequences this Bill may have, now that I see that the Federal Government takes advantage of any opportunity to meddle in matters which, to say the least, are not exclusively under its jurisdiction.

   In the second place, we shall quote the stand taken by N.A. Sisco, Head of the Division of Applied Arts and Technology of the Ontario Department of Education, in September of 1967, during the Canadian Education Association Convention:

   > It was the bland assumption of a federal right in the field of training, as distinct from education, that was the bitter pill. It left all provincial Departments of Education in a situation where it was almost impossible to plan for the future and certainly impaired their ability to develop a comprehensive educational policy which would look after the needs of both children, adolescents and adults and give them some line of defense against the rapidly changing demands of a highly technological society.
5. J.S. Dupré et. al., *op. cit.*, p. 29
6. Institute of Intergovernmental Relations, Report: *Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters*, Ottawa, Queen's Printer, 1969, p. 126. Mentioned in the Dupré Report, p. 29
7. Excerpt from the ministers agreements report, mentioned in the *Review of the Education Policies in Canada: Preface and Introduction*, p. 35.
8. Following their first meeting in Edmonton on June 27, 1974, the provincial Ministers of Education worked out a document to state the provinces' position towards the Federal Government in matters related to manpower. They revealed their stand to their Federal counterpart in Montreal, on May 22, 1975. The Federal Government's reply came to the provinces in early December, 1975.
9. Special Senate Committee on Poverty, *Poverty in Canada*, Ottawa, Queen's Printer, 1971.
10. Special Senate Committee on Poverty, *op. cit.*
11. Economic Council of Canada, *op. cit.*
12. *Op. cit.*
13. Canadian Council on Social Development, *Submission to the Standing Senate Committee on National Finance*, Ottawa, April 10th, 1975, p. 9.
14. Manion, J.L., *Notes for an Address on Manpower Policies to the Business Outlook Conference of the Conference Board in Canada*, Ottawa, October 9, 1975, p. 11.
15. The authors are describing this lack as the "missing link"; for more information refer to Dupré, J.S. et. al., *op. cit.*, pp. 140-143.
16. Council of Ministers of Education (Manpower Committee), *Manpower Training Program*, May 1970.
17. Special Senate Committee, *op. cit.*, p. 162.
18. On-going programs by virtue of the Technical and Vocational Training Act (1960).
19. Dupré, J.S. et. al., *op. cit.*, pp. 94-95.
20. This means a possible total of 104 weeks for the student-worker who would accumulate 52 weeks of pre-employment and 52 weeks of vocational training.
21. Department of Labour and Manpower, *Pour une politique québécoise de main-d'oeuvre*, Québec, March 31, 1971, p. 102.
22. Council of Ministers of Education (Manpower Committee), *op. cit.*
23. Special Senate Committee on Poverty, *op. cit.*, p. 163.
24. Special Senate Committee on Poverty, *op. cit.*, p. 163.
25. Canadian Council on Social Development, *op. cit.*, p. 40. The Council quotes Robert A. Levine, "Manpower Programs in the War on Poverty" in *Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies* (Proceedings of a North American Conference, May 14-15, 1969).
26. Department of Manpower and Immigration, *Canada Manpower Programs: Manpower Training*, Ottawa, Information Canada, Feb. 1975, p. 5 (emphasis supplied).
27. Department of Manpower and Immigration, *op. cit.*, p. 6.
28. Department of Manpower and Immigration, *Canada Manpower Training Program: in the mid 70's*, Ottawa, May 1975, p. 6.

Evaluation of Government Supported Training in Canada

Prof. Morley Gunderson
Center for Industrial Relations
University of Toronto

Internal Evaluations of Canada Manpower Training Program

Unfortunately most of the systematic evaluation of the Canada Manpower Training Program has been done internally by the Department of Manpower and Immigration. (1) While not questioning the competence of the analysis, it is legitimate to question its objectivity.

Benefit-cost ratios of approximately 6/1 have been computed for most types of institutional training with most ratios increasing over time and with language training generally having the highest ratio. Benefits are calculated as the increase in the *graduates'* annual income after training, projected over their working years to retirement and discounted at 10 per cent; costs include costs of purchasing courses, production foregone as a result of the trainee's absence from the labour market, government overhead, and the trainees' expenses associated with the training. This type of benefit-cost analysis is subject to many well-known criticisms: Is it legitimate to assume that the income changes before and after training are due only to training? Can the benefits of training reasonably be expected to last over the remainder of the trainees working life without depreciation? What happens to drop-outs: do they utilize their training? Given such high benefit-cost ratios, wouldn't it be profitable for the government to immediately channel an abundance of resources into the training area, until diminishing returns and increasing costs reduce the ratio to unity: that this does not occur suggests that the ratios are, at best, only useful as a rough approximation for policy purposes.

Recognizing these problems of using benefit/cost ratios as a criteria for judging the efficiency of training programs, the Department of Manpower and Immigration has also turned to less comprehensive but more tractable evaluation criteria. To judge the effect of the program in reducing income disparities, a calculation is made of the net number of persons for whom the effect of training is to raise their income above the poverty level as defined by the Economic Council of Canada. In 1973 the proportion of graduates who were in poverty prior to training and who were out of poverty after training was approximately 40 per cent for skill and basic training and 60 per cent for language training. Even more encouraging is the fact that the effectiveness of the training is greatest for low-income groups: the lower the pre-training income the greater the gains from training.

In addition to providing data on the effectiveness of training for graduates, information is also available on drop-outs. In 1973/74, for example, 16 per cent of full-time institutional trainees discontinued their training for the following reasons: 8 per cent took a related job, 10 percent took an unrelated job, 18 per cent were ill or quit for family reasons, 12 per cent quit because the course was unsuitable and 52 per cent quit for unknown or other reasons.(2) Although this is not an extremely high drop-out rate considering the unstable work history of many of the trainees, it appears that few of the trainees dropped out to take a job, especially a training related job. For this reason it is probably reasonable to assume that drop-outs benefited little from their training.

One common criticizm of training programs is that they often select the cream of the workers for training and that those who really need the training are not accepted into the program. In 1973/74 only about two percent of the applicants were not accepted into the institutional training program.(3) Younger applicants were less likely to be accepted; there was no substantial difference in the acceptance rates by sex or by previous labour force status. Reasons for non-acceptance, in descending order of importance were: no training place available (45%), not economical to train (15%), not eligible (14%), doesn't meet entry requirements (7%), no course available (6%), poor motivation and attitude (5%), lack of realistic occupational goals (3%), policy limits to required duration (3%), not willing to move (1%), and additional counselling required (1%). The likelihood of not being acceptable either because of an unwillingness to move or because it was not economical to train was much higher for females than for males. Males, on the other hand, were much more likely to be unacceptable because of poor motivation and attitude. The likelihood of not being accepted was much higher in the Maritimes than in other region, with the lack of available training places being the most important reason for non acceptance. Almost half of the total non-acceptances occurred because of a lack of available training places, and almost all of these were in the Maritimes. Clearly, regional inequities exist in the opportunities for training, and, more important, these inequities arise because of a lack of training facilities rather than because of characteristics of the trainees. Since the Maritimes is often classified as an economically depressed region, it appears that an opportunity has been lost to upgrade the labour force by the provision of training facilities — facilities that are in demand as evidenced by the large number of non-acceptances in this region.

The Department of Manpower and Immigration also monitors training outcomes by conducting a continuing follow-up survey of graduates of institutional training.(4) The proportions of graduates who are employed after training are computed by region for major course groups and for separate occupations. The results for 1973/74 graduates, for example, indicate an overall employment rate of 76 per cent in the skill component of institutional training, with over two-thirds of the employed working in a training related occupation. The highest employment rate was for farming (95 per cent) and the lowest for clerical (67 per cent). Since farming is a declining occupation and clerical and sales expanding, it appears that the employment rate is not necessarily influenced by the specific demand conditions for that occupation. Many farmers who enter training are self-employed and engage in training during the slack winter season: they return to their normal work activities after training. The fact that the employment rate is lowest for the high unemployment Atlantic region, however, suggests that training outcomes do depend on the general economic environment.

The employment rates were much lower for basic training (36 per cent) or for language training (59 per cent), mainly because many of these trainees left the labour force or engaged in further training. The unemployment rates for all components of institutional training were still fairly high: 16 per cent for skill, 21 per cent for language and 23 per cent for basic training.

The industrial training component of the current Canada Manpower Training Program is more difficult to evaluate in part because the program has changed considerably over the last few years and in part because of the inherent difficulty of defining when industrial training actually occurs. An indication of the success of industrial training in 1973 is given by the fact that 79 per cent of the trainees were employed after training, (48 per cent with the training employer and 31 per cent with another employer), 14 per cent were unemployed and 7 per cent not in the labour force. In addition, wage increases were approximately 35 per cent, well over twice the increase of average wages in the economy.(5)

Evaluations of government supported industrial training in Ontario, however, indicate that(6) "the program was of most benefit to persons in least need of training in order to compete in the labour market." This lack of emphasis on the disadvantaged occurred because employers hired the trainees and they received no reimbursement for drop-outs; consequently, they would hire reasonably skilled workers who were more likely to graduate.

Ad Hoc Evaluations of Specific Program

Based on data from government supported industrial training in Ontario, in earlier studies the author tested a variety of specific hypotheses without attempting to examine the overall effectiveness of training as given by benefit-cost analysis. The belief was that benefit-cost analysis was subject to too many problems to be of much policy relevance, and that attempting to answer "lesser" but more tractable questions would be more fruitful. In a study(7) on the determinants of individual success in training, the following conclusions emerged: the company and training program characteristics were more important predictors of success than the trainee's personal or labour market characteristics; trainees tend to be more successful when trained in nondepressed areas in large companies which incur large training expenses but also are heavily reimbursed by the government for the training; trainees tend to be more successful when trained with few fellow trainees in short programs with a large proportion of vestibule training; industrial training is especially effective for low-wage workers; these conclusions are fairly robust with respect to the measure of success, be it graduation, retention by the company(8), or wage or productivity gains by the trainee.

Other studies have attempted in-depth evaluation of training programs in particular regions. In a study of government sponsored industrial training in the province of Ontario,(9) benefit-cost analysis indicated that in most cases within two years the costs of the training were fully recovered. A study of government supported training in Manitoba(10) indicated a benefit-cost ratio of approximately 3/1. The most profitable training was found to be industrial training, followed by institutional vocational training,(11) with preparatory services such as Basic Training for Skill Development being unprofitable on narrow efficiency grounds. Since these preparatory courses concentrate on the disadvantaged, they would have to be justified on social equity grounds or on the longer-run benefits from those who use basic training as a stepping stone to more remunerative industrial or vocational training. Additional studies(12) of the disadvantaged in more remote areas of the country yielded a low benefit-cost ratio of .4 suggesting that they cannot be justified on narrow economic efficiency grounds; however, the study did suggest that the broader social benefits justified the public expenditure. A study of agricultural training also indicated that the greatest payoffs to training expenditures went to higher income farmers.(13) These conclusions with respect to the poor benefit-cost performance of training the disadvantaged contradicts some of the conclusions made earlier, especially those based on the internal evaluations. Clearly our results are ambiguous in this area.(14)

Summary and Suggestions for Future Evaluation

Although generalizations from such an array of evaluations are extremely hazardous, the following conclusions appear to emerge. Favourable benefit-cost ratios in the neighbourhood of 6/1 have been calculated for training activities; however, the methodologies are open to question. Many individuals have been raised out of poverty by Canada Manpower Training; however, the effectiveness of training the disadvantaged remains an open question. It appears that the disadvantaged receive substantial wage gains from training and yet higher costs or perhaps less lengthy benefit periods imply low benefit-cost ratios. This appears to be especially the case for preparatory training.

Although most people who are considered for training are accepted into a program, the lack of training places especially in the Maritimes has proved to be an obstacle for some. The drop-out rate for trainees is not too high, especially considering their previous unstable work patterns. Whether or not drop-outs gain much from training, (or from training as a screening device), remains an unanswered question.

Clearly the various evaluations of training leave a variety of unanswered questions. In the words of one Canadian

group that has been involved considerably in various evaluation efforts:(15) "Available manpower evaluation frameworks are inadequate. There are no quantitative bases for determining the relative success of one project or program versus another. Records are unadequate. Ad hoc, after-the-fact assessments have been made that result in highly speculative findings."

The evaluations highlight a variety of unanswered questions. Is training economically more efficient for disadvantaged or advantaged workers? If it is economically inefficient for disadvantaged workers, are there non-economic benefits that make it worthwhile? How do the pay-offs from training compare with those of alternative manpower programs such as mobility or the provision of job information? What happens to the drop-outs from training programs: are they the cream of the trainees who are selected by employers before they graduate or are they simply persons who are not absorbing the training material? What are the characteristics of a successful training program and what are the characteristics of successful trainees? Answers to these questions are certainly more tractable, and probably more relevant from a policy point of view, than the more grandiose effort of an over-all cost-benefit evaluation. The fact remains that training programs will continue no matter what the cost-benefit ratio: what is needed is information on where to re-allocate training resources within the program or on how best to make marginal changes in the size of the program.

---

1. Much of the material on internal evaluations is from "Manpower Training: Summary Highlights," Ottawa: Manpower and Immigration, 1975.
2. Based on unpublished data from Manpower and Immigration.
3. The statements on non-acceptances are based on Manpower and Immigration Special tabulations on non-referrals and enrollment in institutional training.
4. *Canada Manpower Training Program Continuing Follow-up Survey Report On Training Outcomes*, Ottawa: Manpowor and Immigration, 1975.
5. "Summary Highlights," table 7.
6. Dymond, W. (chairman). *Training for Ontario's Future: Report of the Task Force on Industrial Training*. Ontario Ministry of Colleges and Universities, Manpower Training Branch, 1973, p. 70, 71.
7. M. Gunderson, "Determinants of Success in On-the-Job Training," *Journal of Human Resources*, 8 (Fall 1973) 472-84.
8. For the retention variable the conclusions were also robust with respect to the estimation technique used to handle the statistical problems associated with dichotomous dependent variables. See M. Gunderson, "Retention of Trainees: A Study with Dichotomous Dependent Variables," *Journal of Econometrics*, 2 (May 1974) 79-93.
9. Strang, A. and Whittingham, F. *A Proposed Methodology for Cost-Benefit Analysis of Government Sponsored Training-in-Industry*. Toronto: Ontario Dept. of Labour, 1970.
10. A summary of the various Manitoba studies is given in J. MacMillan and J. Tullock. *Guidelines for Manpower Planning*, Dept. of Agricultural Economics, University of Manitoba, 1973.
11. An earlier study of training in Ontario under TVTA also found that the benefit-cost ratios are almost twice as high for on-the-job relative to institutional training. This study mentions U.S. studies that found similar results. See O. Mehmet, "Evaluation of Institutional and On-the-Job Manpower Training in Ontario," *Canadian Journal of Economics*, 4 (August 1971) p. 371.
12. J. MacMillan, P. Nickel, L. Clark, *A New Approach for Evaluating Northern Training Programs*. Center for Settlement Studies, University of Manitoba, 1975, p.i.
13. J. MacMillan. *An Assessment of Agricultural Training Needs in Manitoba*. Department of Agricultural Economics, University of Manitoba, p.2.
14. This is also true in the U.S. In the words of a report that summarized U.S. studies up to 1972: "Regarding the size of benefits to the disadvantaged relative to those who are not disadvantaged, the evidence is mixed." See Goldstein, J. *The Effectiveness of Manpower Training Programs: A Review of Research on the Impact on the Poor*. Studies in Public Welfare No. 3, Washington: U.S. Government Printing Office, 1972.
15. J. MacMillan, *A New Approach*, p. 61

The Present Situation: Current Operation of the Canada Manpower Training

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

The Canada Manpower Training Programme (CMTP) occupies an important place in the overall adult education scene in Canada. Furthermore, alongside the federal programme, the provinces have developed the adult education sector especially in the area of institutional training. Several provinces also have industrial training programmes. In addition, firms have been running training programmes for several years. Let it be noted too that many private schools of all kinds still offer adult training. All these different elements contribute to the present situation of adult education. In this paper we shall attempt to give an account of the range and diversity of these activities in our own context.

Because of its importance, we shall begin with the CMTP not only to give some idea of its breadth but also to emphasize the changes that it has undergone since its implementation in 1967.

THE CMTP

The initial project as it was first proposed by the federal government at the federal-provincial conference(1) foresaw only professional training activities in the strictest sense (excluding general training or so-called pre-employment training). But from the very first round of negotiations, and in response to provincial pressure to include general training in order to allow for the acquisition of the prerequisites necessary for professional training, the federal government accepted the inclusion in the programme(2) of what by general agreement were called "basic training for skill development". (BTSD).

At the same time, the provinces obtained a modification of the three year rule.(3) The federal government accepted a reduction to one year on the question of eligibility for training but in the case of training allowances the government refused to alter its position. The Adult Occupational Training Act (AOTA) 1967 was therefore adopted including the above mentioned factors.

The recognition of general training (pre-employment) as an integral part of the CMTP must, according to the authors of the study on federal-provincial relations in occupational training(4) play an important part in the shift in the operational objectives of the CMTP, especially given the considerable number of preparatory courses for professional training. This type of training will develop fairly quickly and independently of previous professional training. Pre-employment courses, to use the Economic Council of Canada's term, fill gaps left by the regular educational system.

Moreover, the adoption of the AOTA was to provoke sharp controversy within the provinces because of the considerable concentration of responsibility in the hands of the federal government. In July 1967, the ministers of education and labour presented their point of view to the Department of Manpower and Immigration. They objected to the exclusion of the provinces from the decision-making in determining training needs, on the grounds that the central government was thereby refusing the provinces the right to define their own aims and priorities. In July 1967, certain concessions were made to the provinces: a federal-provincial coordinating committee was formed at the sub-ministerial level; the federal responsibility, especially Ontario (5) which retain at least 90% of the places purchased the previous year; the period for final agreement between the two levels of government went from 90 days to 12 months... Furthermore, in September 1967, the provinces created a strictly inter-provincial structure: the Council of Ministers of Education.

In theory, by virtue of the AOTA, the federal government can "purchase" training both from private schools or from industry as well as from public institutions. Certain provinces fought vigorously against this exclusive federal responsibility, especially Ontario(5) which refused to sign the agreement with the federal government as long as this question remained unsettled. The Department of Manpower and Immigration finally agreed in August 1967, not to purchase courses from private schools without the previous consent of the province. A similar scenario was played out between the province's Ministry of Labour and the Department of Manpower and Immigration concerning industrial training. In this manner, the federal government's manoeuvrability was considerably reduced in its bargaining between institutions called upon to provide training. According to the authors of the report on adult occupational training (6) the facts show that the CMTP functioned rather as a shared cost programme, and therefore one with shared responsibility.

The FPA law was amended in 1972. It was only then that the three year rule, which had inhibited numbers of young people and women from re-entering the labour market, and from having the right to training allowances, disappeared. But just as important and significant were the agreements signed between the federal government and

the provinces during 1974-75. These agreements spelled out the operation of the CMTP for the next two or three years; in spite of their transitory appearance(7) the agreements had the merit of giving legal status to a situation that already existed in fact, namely that Manpower training constitutes an area of shared responsibility.

In each province a federal-provincial manpower committee was established whose mandate and resources were to allow it to play a major role. As an example we shall describe the mandate of the federal-provincial manpower committee in Quebec. With some variation in the terms of agreement, the mandate is practically the same for each province:

"This committee will meet regularly and will have the mandate:

- to evaluate the manpower needs in terms of present and future supply and demand;
- to foresee the need, within the limits of existing federal and provincial legislation, for efficient consultative machinery for the benefit of employers, professional groups, unions and public bodies which have particular manpower problems;
- to furnish, before the establishment of federal government budgets, an evaluation of the manpower training needs in the province;
- to recommend plans, priorities and strategies to be adopted by the two levels of government;
- to determine, once budgets are approved, the number, the importance, the nature and distribution criteria of the training courses necessary to satisfy specific training needs and to define the trainee selection criteria;
- to prepare qualitative and quantitative analyses of various aspects of the CMTP and to recommend consequent improvements to the competent authorities;
- to study data relative to manpower as well as the sources of these data and to evaluate this data for the purposes of planning;
- to report to the Ministers concerned on all matters of manpower needs and on their implementation before, during and after training." (8)

The responsibility for the interpretation of the present agreements also falls to this committee.

The power of the provinces, in the selection of candidates and in industrial training has increased. Each province enjoys a right of veto regarding candidates chosen by Canada Manpower Centres. A person already enrolled in a course may even be dismissed. Moreover, the provinces also have a right of veto over industrial training projects and can even demand the cancellation of a project already under way.

Let it be noted, however, that with regard to industrial training, the agreements vary considerably from province to province. So that, for example, in Alberta, the Canada Manpower Industrial Training Programme (CMITP) has been replaced by a cost-sharing programme (50% - 50%) entitled the Canada-Alberta Industrial Training Programme. Through this programme Alberta automatically participates in all industrial training contracts. A partiry committee was created specifically in connection with the industrial training programme.

These few facts clearly show the flexibility of agreements currently in force. They also show a degree of diversity of approach from province to province. For example, the departments signing the agreements are different. For informational purposes we provide for each province the date of the signing of the agreement as well as the provincial ministries entering into the agreement. For the federal government, the Department of Manpower and Immigration is the sole signatory.

- QUEBEC:
  - June 28, 1974
  - DEPARTMENT OF LABOUR AND MANPOWER
- BRITISH COLUMBIA:
  - October 29, 1974
  - DEPARTMENT OF EDUCATION
  - DEPARTMENT OF LABOUR
- NOVA SCOTIA:
  - November 7, 1974
  - DEPARTMENT OF EDUCATION
- ALBERTA:
  - December 30, 1974
  - DEPARTMENT OF MANPOWER AND LABOUR(9)
  - DEPARTMENT OF ADVANCED EDUCATION(9)
  - DEPARTMENT OF FEDERAL AND INTER-GOVERNMENTAL AFFAIRS
- SASKATCHEWAN:
  - March 2, 1975
  - DEPARTMENT OF CONTINUING EDUCATION
- NEWFOUNDLAND:
  - March 26, 1975
  - DEPARTMENT OF MANPOWER AND INDUSTRIAL RELATIONS
- NEW BRUNSWICK:
  - April 10, 1975
  - PRIME MINISTER
- ONTARIO:
  - April 10, 1975
  - MINISTRY OF COLLEGES AND UNIVERSITIES
- PRINCE EDWARD ISLAND:
  - April 15, 1975
  - DEPARTMENT OF EDUCATION
- MANITOBA:
  - April 15, 1975
  - DEPARTMENT OF COLLEGES AND UNIVERSITIES AFFAIRS

The information provided above allows us to understand how the CMTP operates in each of the different provinces but does not indicate the scope of the training activities in question. We shall now attempt in the following pages to show in broad outline, an overall picture of the situation illustrated by various graphs and tables.

TABLE 1

INSTITUTIONAL AND INDUSTRIAL TRAINING
FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED

1967-68 to 1974-75

FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
INSTITUTIONAL TRAINING EXPENDITURES								
-TRAINING COST ($)	48,074,346	77,198,583	106,108,997	126,611,696	161,501,847	186,977,396	203,832,697	215,717,000
-ALLOWANCE COST	55,878,000	108,300,434	131,150,183	156,563,076	161,333,196	146,166,734	147,735,009	152,800,000
TOTAL INSTITUTIONAL COST	103,952,346	185,499,017	237,259,180	283,174,772	322,835,043	333,144,130	351,567,706	368,517,000
INDUSTRIAL TRAINING EXPENDITURES								
TRAINING-IN-INDUSTRY	1,113,654	4,466,759	7,784,896	6,402,014	5,601,668	10,353,389	11,628,141	-
TRAINING-ON-THE-JOB								-
-JOB CREATION	-	-	-	-	N/A	N/A	23,660,397	-
-SKILL SHORTAGE	-	-	-	-	N/A	N/A	5,488,106	-
-DISADVANTAGED	-	-	-	-	N/A	N/A	1,827,049	-
SUB-TOTAL TRAINING-ON-THE-JOB COST	-	-	-	-	2,391,289	41,396,494	30,975,549	-
TOTAL INDUSTRIAL EXPENDITURES	1,113,654	4,466,759	7,784,896	6,402,014	7,992,957	51,749,883	42,603,690	37,300,000
TOTAL TRAINING EXPENDITURES ($)	105,066,000	189,965,776	245,044,076	289,576,786	330,828,000	384,894,013	394,171,396	405,817,000
EXPENDITURES PER CAPITA (2)								
LABOUR FORCE ($)	13.66	24.06	30.02	34.58	37.77	38.27	42.04	43.29
UNEMPLOYED ($)	334	497	641	585	599	610	767	790
INSTITUTIONAL TRAINEES ENROLLED								
-FULL-TIME	N/A	119,000	198,229	243,748	226,753	204,247	193,144	N/A
-PART-TIME	N/A	147,200	71,662	76,223	49,879	71,454	83,508	N/A
TOTAL INSTITUTIONAL ENROLLED	152,167	266,200	269,891	319,971	276,632	275,701	276,652	263,000
INDUSTRIAL TRAINEES ENROLLED								
TRAINING-IN-INDUSTRY	31,373	35,000	35,008	24,875	31,520	40,487	33,670	-
TRAINING-ON-THE-JOB								
-JOB CREATION	-	-	-	-	N/A	35,600	-	-
-SKILL SHORTAGE	-	-	-	-	N/A	981	8,389	-
-DISADVANTAGED	-	-	-	-	N/A	62	1,015	-
SUB-TOTAL TRAINING-ON-THE JOB	-	-	-	-	44,048	36,643	9,404	-
TOTAL INDUSTRIAL TRAINEES ENROLLED	31,373	35,000	35,008	24,875	75,568	77,130	43,074	72,000
TOTAL TRAINEES ENROLLED	183,540	301,200	304,899	344,846	352,200	352,831	319,726	335,000

(1) ESTIMATED

(2) NOT INCLUDING T-O-J COSTS FOR 1971-72 AND 1972-73

SOURCE: MANPOWER AND IMMIGRATION, Canada manpower programs, Ottawa, Feb. 1975, p. 30.

At the level of institutional training both the number of trainees and the level of expenditure on this type of training rose sharply between 1967-1968 and 1970-1971. The total number of institutional trainees in Canada went from 152,167 in 1967-8 to 319,971 in 1970-1 while expenditures increased from $104 million (1967-8) to $283 million (1970-1). From 1971-2 to 1974-5 (10) the total number of trainees has remained relatively stable, with even a slight decrease. (11) Expenditures during the same period have gone up less than 10% each year.

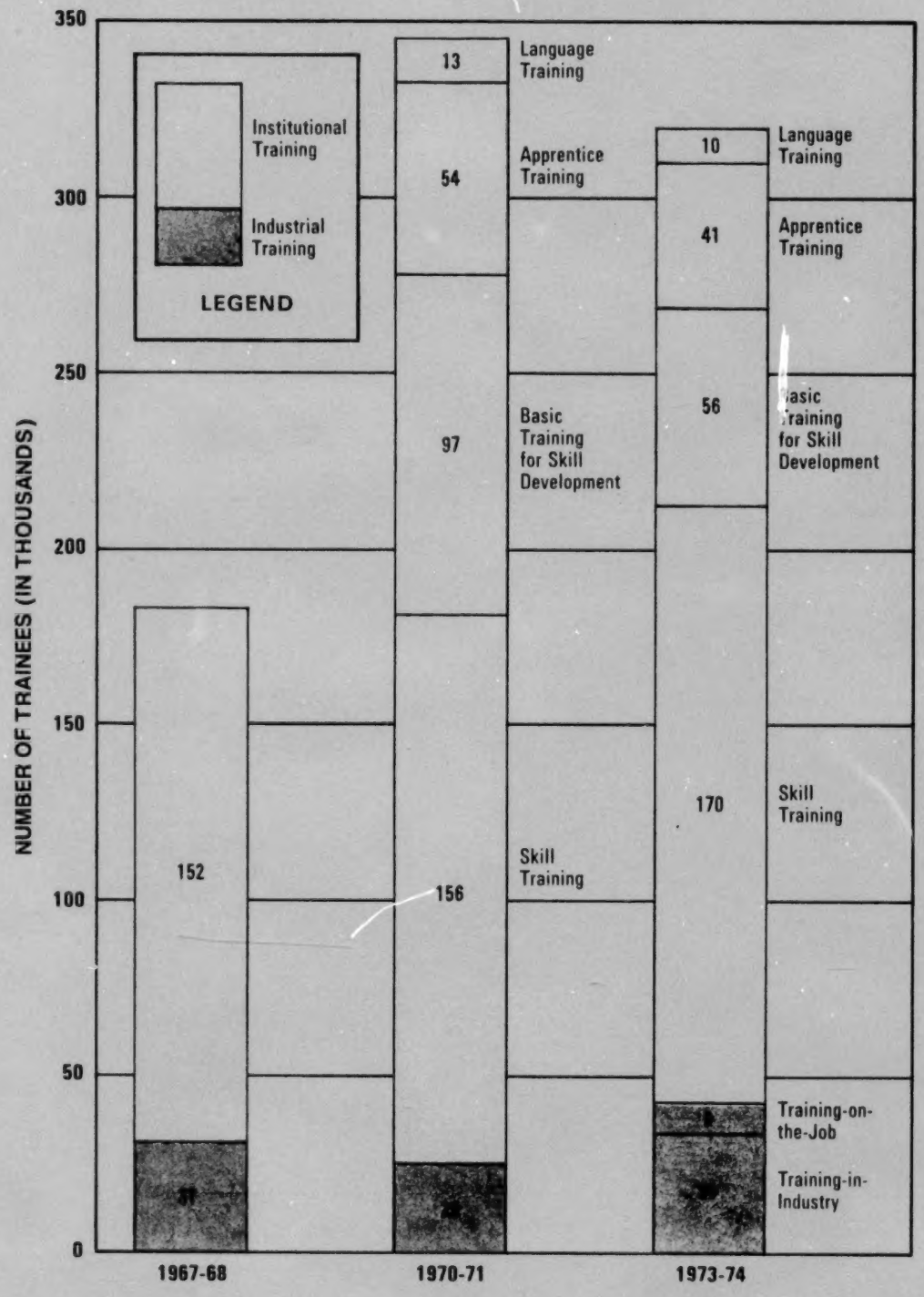
Industrial training has occupied a considerably less important place than institutional training. However, in 1971-72, the projected number of industrial trainees tripled compared with the preceding year, reaching at that time 75,568 persons. Industrial training budgets which had been relatively limited until 1971-72 were multiplied seven-fold in 1972-73 rising to $52 million. Since then the budgets have begun to decrease.(12)

The following graphs illustrate the relative importance of institutional training compared to industrial training, within the CMTP, based on the number of trainees and expenditures incurred. The Third column (1973-1974) shows the relative development of industrial training over the last years.

If an attempt is made to refine the date through a breakdown by province or group of provinces certain difference appear which will be illustrated in the following analytical tables.

Graph 1

Institutional and Industrial Training Growth Patterns (Trainees)



Graph 2

Institutional and Industrial Training Growth Patterns (Expenditures)

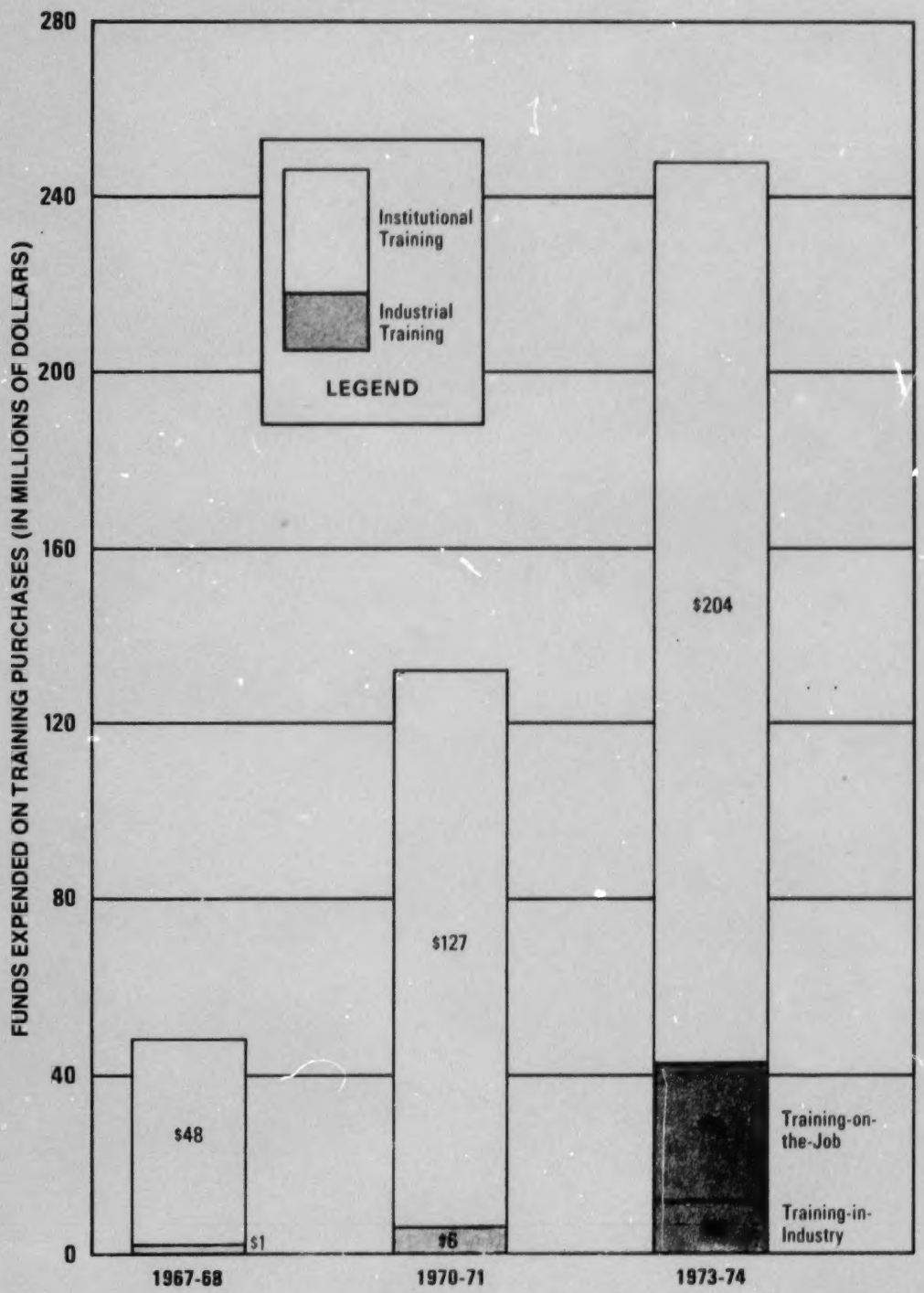


TABLE 2
INSTITUTIONAL TRAINING AND INDUSTRIAL TRAINING – COMPARATIVE DATA
1967-68 to 1974-1975 Atlantic Region

FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	(1) 1974-1975
Institutional Training Expenditures								
Training Cost ($)	6,162,970	10,632,442	14,798,156	19,675,555	19,451,382	22,301,757	29,294,158	26,816,000
Allowance Cost	6,250,000	14,577,471	21,525,875	24,791,582	26,372,426	24,129,326	24,349,578	27,111,000
Total Institutional Cost	12,412,970	25,209,913	36,324,031	44,467,137	45,823,808	46,431,083	53,643,736	58,927,000
Industrial Training Expenditures								
Training-In-Industry	88,030	657,519	1,250,245	1,199,526	952,818	1,736,999	2,297,270	–
Training-On-The-Job								–
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	N/A	3,573,139	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	N/A	1,411,018	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	N/A	892,509	–
Sub-total Training-On-The-Job Cost	–	–	–	–	193,234	6,143,854	5,877,466	–
Total Industrial Expenditures	88,030	657,519	1,250,245	1,199,526	1,146,052	7,880,853	8,174,736	4,799,000
Total Training Expenditures ($)	12,501,000	25,867,432	37,574,276	45,666,663	46,969,860	54,311,936	61,818,472	58,726,000
Expenditures Per Capita (2)								
Labour Force ($)	19.72	39.92	57.45	69.40	68.87	68.13	81.96	77.86
Unemployed ($)	295	550	767	913	779	741	909	864
Institutional Trainees Enrolled								
- Full-time	N/A	N/A	25,223	34,058	37,001	32,214	31,566	32,167
- Part-time	N/A	N/A	6,180	4,452	1,466	1,387	1,592	1,622
Total Institutional Enrolled	14,609	35,487	31,403	38,510	38,467	33,601	33,158	33,789
Industrial Trainees Enrolled								
Training-In-Industry	469	5,145	3,957	3,317	3,787	4,903	5,463	–
Training-On-The-Job	–				N/A	5,869	–	–
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	46	2,194	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	32	530	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	5,159	5,947	2,724	–
Sub-total Training-On-The-Job	469	5,145	3,957	3,317	8,946	10,850	8,187	12,160
Total Industrial Trainees Enrolled	15,078	40,632	35,360	41,827	47,413	44,451	41,345	45,949
Total Trainees Enrolled								

(1) Estimated
(2) Not included T-O-J cost for 1971-72 and 1972-73

SOURCE: Department of Manpower and Immigration, July 1974. (Manpower Training Branch Programs Analysis Division).

TABLE 3
INSTITUTIONAL TRAINING AND INDUSTRIAL TRAINING – COMPARATIVE DATA
1967-68 TO 1974-75 Quebec Region

FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	73-74	1974-1975 (1)
Institutional Training Expenditures								
Training Cost ($)	11,643,961	29,934,837	42,765,224	43,209,154	56,217,755	61,433,814	68,681,596	68,904,000
Allowance Cost	13,031,000	35,867,372	46,864,233	55,704,896	55,949,555	46,313,399	45,281,692	57,225,000
Total Instiutional Cost	24,674,961	65,802,209	89,629,457	98,914,050	112,167,310	107,747,213	113,963,238	126,129,000
Industrial Training Expenditures								
Training-In-Industry	106,039	520,063	1,002,002	843,846	2,044,493	3,748,389	3,373,764	–
Training-On-The-Job								–
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	N/A	7,430,465	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	N/A	1,454,293	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	N/A	191,348	–
Sub-total Training-On-The-Job Cost	–	–	–	–	857,633	13,754,609	9,076,106	–
Total Industrial Expenditures	106,039	520,063	1,002,002	843,846	2,902,126	17,502,998	12,449,870	11,071,000
Total Training Expenditures ($)	24,781,000	66,322,272	90,631,459	99,757,896	115,069,436	125,250,211	126,413,108	137,200,000
Expenditures Per Capita (2)								
Labour Force ($)	11.28	29.92	39.58	42.85	47.62	45.56	49.27	53.47
Unemployed ($)	214	457	574	545	588	549	672	730
Institutional Trainees Enrolled								
- Full-Time	N/A	N/A	78,750	97,208	79,704	71,873	63,502	64,676
- Part-Time	N/A	N/A	52,847	60,378	39,697	61,901	69,636	70,914
Total Institutional Enrolled	68,375	94,592	131,597	157,586	119,401	133,774	133,138	135,590
Industrial Trainees Enrolled								
Training-In-Industry	373	4,060	4,060	4,154	6,723	8,991	8,248	–
Training-On-The-Job								
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	–		–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	13,081	–	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	127	2,721	–
Sub-total Training-On-The-Job	–	–	–	–	16,722	13,208	2,863	–
Total Industrial Trainees Enrolled	373	4,060	4,060	4,154	23,445	22,199	11,111	16,640
Total Trainees Enrolled	68,748	98,652	135,657	161,740	142,846	155,973	144,249	132,230

(1) Estimated
(2) Not including T-O-J cost for 1971-72 and 1972-73

SOURCE: Ibid.

TABLE 4
INSTITUTIONAL TRAINING AND INDUSTRIAL TRAINING – COMPARATIVE DATA
1967-68 TO 1974-75 Ontario Region

FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Institutional Training Expenditures								
Training Cost ($)	19,705,988	21,569,654	26,110,274	35,931,647	54,128,985	65,745,998	58,155,684	56,680,000
Allowance Cost	25,200,000	34,008,367	38,761,264	45,042,788	45,316,436	43,217,157	42,557,829	45,192,000
Total Institutional Cost	44,905,988	55,578,021	64,871,538	80,974,435	99,445,421	108,963,155	100,713,513	101,872,000
Industrial Training Expenditures								
Training-In-Industry	449,012	2,190,967	2,431,841	2,094,923	1,179,213	2,311,191	3,536,056	–
Training-On-The-Job								
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	N/A	4,962,771	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	N/A	1,415,061	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	N/A	229,909	–
Sub-total Training-On-The-Job Cost	–	–	–	–	817,042	10,654,596	6,607,741	–
Total Industrial Expenditures	449,012	2,190,967	2,431,841	2,094,923	1,996,255	12,965,787	10,145,797	9,577,000
Total Training Expenditures ($)	43,355,000	61,768,988	67,303,379	83,069,358	101,441,676	121,928,942	110,859,310	111,549,000
Expenditures Per Capita (2)								
Labour Force ($)	16.00	21.14	22.20	26.54	30.66	32.63	31.27	31.46
Unemployed ($)	510	594	708	620	605	709	768	772
Institutional Trainees Enrolled								
- Full-Time	N/A	N/A	59,366	59,686	56,104	48,731	46,261	47,103
- Part-Time	N/A	N/A	41	132	831	1,276	1,415	1,457
Total Institutional Enrolled	39,868	84,031	59,407	59,818	56,935	50,007	47,676	48,560
Industrial Trainees Enrolled								
Training-In-Industry								
Training-On-The-Job	29,181	17,185	11,120	10,343	13,682	17,040	12,550	–
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	6,922	–	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	468	2,077	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	10	125	–
Sub-total Training-On-The Job	–	–	–	–	11,186	7,400	2,202	–
Total Industrial Trainees Enrolled	29,181	17,185	11,120	10,343	24,868	24,440	14,752	21,760
Total Trainees Enrolled	69,049	101,216	70,527	70,161	81,803	74,447	62,428	70,320

(1) Estimated
(2) Not included T-O-J costs for 1971-72 and 1972-73

SOURCE: Ibid.

TABLE 5
INSTITUTIONAL TRAINING AND INDUSTRIAL TRAINING – COMPARATIVE DATA
1967-68 TO 1974-75 Prairie Region

FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Institutional Training Expenditures								
Training Cost ($)	7,145,427	11,748,038	14,026,050	18,312,779	20,446,740	22,715,289	31,220,484	29,770,000
Allowance Cost	8,516,000	14,697,018	17,109,384	20,965,358	21,711,652	20,672,376	22,231,248	23,037,000
Total Institutional Cost	15,661,427	26,445,056	31,135,434	39,278,137	42,158,392	43,387,665	53,451,732	52,807,000
Industrial Training Expenditures								
Training-In-Industry	470,573	1,064,399	3,000,397	1,477,381	741,817	1,392,100	1,322,612	–
Training-On-The-Job								
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	N/A	4,456,931	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	N/A	580,770	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	N/A	278,048	–
Sub-total Training-On-The-Job Cost	–	–	–	–	103,185	6,974,216	5,315,749	–
Total Industrial Expenditures	470,573	1,064,399	3,000,397	1,477,381	845,002	8,366,316	6,638,361	4,678,000
Total Training Expenditures ($)	16,132,000	27,509,455	34,135,831	40,755,518	43,003,394	51,753,981	60,090,093	57,485,000
Expenditures Per Capita (2)								
Labour Force ($)	12.72	20.98	25.27	29.53	30.42	30.82	40.14	38.40
Unemployed ($)	556	705	875	668	688	689	1,134	1,085
Institutional Trainees Enrolled								
- Full-Time	N/A	N/A	22,908	33,193	31,642	30,105	30,711	31,280
- Part-Time	N/A	N/A	2,979	919	93	–	8	–
Total Institutional Enrolled	20,564	40,050	25,887	34,112	31,735	30,105	30,719	31,280
Industrial Trainees Enrolled								
Training-In-Industry	1,344	8,330	15,148	4,477	4,387	4,468	3,049	–
Training-On-The-Job								
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	6,065	–	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	329	985	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	17	172	–
Sub-total Training-On-The-Job	–	–	–	–	7,676	6,411	1,157	–
Total Industrial Trainees Enrolled	1,344	8,330	15,148	4,477	12,063	10,879	4,206	6,400
Total Trainees Enrolled	21,908	48,380	41,035	38,589	43,798	40,984	34,925	37,680

(1) Estimated
(2) Not including T-O-J costs for 1971-72 and 1972-73

SOURCE: Ibid.

TABLE 6
INSTITUTIONAL TRAINING AND INDUSTRIAL TRAINING – COMPARATIVE DATA
1967-68 TO 1974-75 Pacific Region

FEDERAL EXPENDITURES AND TRAINEES ENROLLED	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Institutional Training Expenditures								
Training Cost ($)	3,416,000	3,313,612	8,409,293	9,482,561	11,256,985	14,780,538	16,480,775	19,171,000
Allowance Cost	2,881,000	5,150,206	6,889,427	10,058,452	11,983,127	11,834,476	13,314,712	16,160,000
Total Institutional Cost	6,297,000	8,463,818	15,298,720	19,541,013	23,240,112	26,615,014	29,795,487	35,331,000
Industrial Training Expenditures								
Training-In-Industry	–	33,811	100,411	786,338	683,327	1,164,710	1,096,439	–
Training-On-The-Job	–	–	–	–	N/A	N/A	3,237,091	–
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	N/A	626,164	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	N/A	235,232	–
- Disadvantaged								
Sub-total Training-On-The-Job Cost	–	–	–	–	420,195	3,869,219	4,098,487	–
Total Industrial Expenditures	–	33,811	100,411	786,338	1,103,522	5,033,929	5,194,926	3,775,000
Total Training Expenditures ($)	6,297,000	8,497,629	15,399,131	20,327,351	24,343,634	31,648,943	34,990,413	39,106,000
Expenditures Per Capita (2)								
Labour Force ($)	8.26	10.62	18.42	23.15	25.85	28.91	34.56	38.62
Unemployed ($)	161	181	376	303	371	381	579	647
Institutional Trainees Enrolled								
- Full-Time	N/A	N/A	11,982	19,603	22,302	21,324	21,104	21,480
- Part-Time	N/A	N/A	9,615	10,342	7,792	6,890	10,857	11,065
Total Institutional Enrolled	8,751	12,040	21,597	29,945	30,094	28,214	31,961	32,545
Industrial Trainees Enrolled								
Training-In-Industry	6	280	723	2,584	2,941	5,085	4,360	–
Training-On-The-Job								
- Job Creation	–	–	–	–	N/A	3,663	–	–
- Skill Shortage	–	–	–	–	N/A	11	412	–
- Disadvantaged	–	–	–	–	N/A	3	46	–
Sub-total Training-On-The-Job	–	–	–	–	3,305	3,677	458	–
Total Industrial Trainees Enrolled	6	280	723	2,584	6,246	8,762	4,818	7,040
Total Trainees Enrolled	8,757	12,320	22,320	32,529	36,340	36,976	36,779	39,585

(1) Estimated
(2) Not including T-O-J costs for 1971-72 and 1972-73

SOURCE: Ibid.

When we consider institutional training to the context of the CMTP, it is noticeable that over the years two provinces (Ontario and Quebec) have accounted for almost two-thirds of the trainees in the country and have claimed more than 60% of the costs of this kind of training. (13)

During the last three years(14) a certain stabilisation of the number of trainees is noticeable both by region and in the country as a whole. The Atlantic provinces, the Prairies and the Pacific region have between them provided a yearly number of between 30,000 and 35,000 trainees. Ontario account for around 50,000 and Quebec for about 135,000. Institutional training expenditures increased very slowly during those three years. Predicted expenditures for 1974-75 compared to 1973-74 show that two provinces (Quebec and the Pacific region) will experience increases in the range of 10% to 15%. In the other three regions the budgets have not increased having undergone a slight decrease in two of these regions.

In the case of industrial training,(15) the boom occurred over the last four years,(16) but accompanied by marked fluctuations, because of a considerable decrease in industrial trainees during 1973-74.(17) Furthermore, this sharp decrease had repercussions in the five regions during that same year. Over this period, reductions of the order of 20% applied to industrial training. All regions experienced budget decreases, but the Atlantic provinces were particularly affected in 1974-75. As in the case of institutional training, the provinces of Quebec and Ontario receive about 60% of funds applied to industrial training.

While the so-called "job creation" programme disappeared after 1972-73, the two other programmes included in industrial training training underwent marked development during the same year. This would be the starting point for these two specific programmes. Nevertheless, let it be noted that the programme aimed at dealing with a scarcity of skilled manpower was significantly more important both in the number of trainees involved (8,389) and the expenditures incurred ($10.3 million) than the programme for the disadvantaged (aroung 1,000 persons and $3 million).(18)

The programme to deal with the scarcity of skilled manpower acquired more than 80% of its trainees from the Atlantic region, Quebec, and Ontario. The same proportion applies to the funds invested. The programme for the disadvantaged was more than 50% concentrated in the Maritimes, both in recruits and sums invested in the programme.

The trainees enrolled in institutional training in 1973-74 did not all complete their course. Table 8 below shows us that the number of drop-outs varied from province to province. Ontario, with a 24.6% drop-out rate, was the only province to exceed significantly the Canadian average (16.2%). The drop-out rate for the Atlantic and Pacific regions is about average while it is below average in both the Prairies and Quebec.

An examination of the type of institutional training undertaken by full time trainees in 1973-74 shows that, by order of numerical importance, the situation was the following: 43% of the trainees took professional training courses, 26% pre-employment courses, 25% apprenticeship courses, and 5% language courses.(19) However, the situation varied considerably from province to province.

In the Atlantic and Québec regions professional trainees constitute almost half the total number, 43% in the Pacific region, while Ontario and the Prairies had about one third of the trainees enrolled in this type of training. Only Quebec accounted for a large proportion (41%) of pre-employment trainees (BTSD); in the other regions, less than a quarter of the trainees were enrolled in that programme. The apprenticeship courses represented almost half the trainees in the Prairies and 42% in the Pacific region. In Ontario 35% of the trainees (20) were engaged in this type of training. This training was almost entirely absent in Quebec. (21) Except for Ontario (8%) and Quebec (7%), language courses were of limited importance.

An examination of the trainees completing professional institutional training in 1973-74 reveals a number of important facts (cf. Table 10 below). According to occupational categories, three categories accounted for 52% of the total professional trainees, namely: agriculture, horticulture and breeding (22.9%) of which 70.6% were recruited in Quebec; office jobs (15.3%) 60.9% of which were from Quebec and Ontario; construction and assembly (13.8%) 80.4% of which were from the Atlantic region, Quebec, and Ontario.

In the case of industrial training which, in 1973-74 accounted for 34,000 persons, it appears that the manufacturing sector benefited most from this type of training with about 60% of both trainees and expenditures.(22) It was above all in Ontario (38.1%) and to a lesser degree, Quebec (26%) and in the Atlantic provinces (21.1%) that these trainees were engaged.

TABLE 7
TRAINING-ON-THE-JOB-
SUMMARY TABLE - BY ELEMENTS

PROVINCE AND REGION	SKILL SHORTAGES					DISADVANTAGED				
	Number of		Average Duration of Training Places Provided (Days)	Total Funds Committed ($)	Average Cost Committed for Places Provided ($)	Number of		Average Duration of Training Places Provided (Days)	Total Funds Committed ($)	Average Cost Committed for Tr. Places Provided ($)
	Trainees Actually Hired	Training Places Provided				Trainees Actually Hired	Training Places Provided			
Newfoundland	362	1,563	105	461,815	295	137	2,740	115	523,288	191
Prince Edward Island	,285	2,386	140	237,682	100	41	49	140	98,506	2,010
Nova Scotia	880	1,523	95	1,087,296	714	214	285	145	603,670	2,118
New Brunswick	667	5,199	115	1,080,340	208	138	702	130	321,228	458
ATLANTIC	2,194	10,671	115	2,867,133	269	530	3,776	120	1,546,692	410
QUEBEC	2,721	4,959	90	3,269,997	659	142	230	120	431,834	1,878
ONTARIO	2,077	3,606	75	2,178,296	604	125	189	125	344,794	1,824
Manitoba	258	500	190	290,120	580	20	24	140	52,519	2,188
Saskatchewan	356	436	100	318,473	730	79	135	130	253,989	1,881
Alberta	290	913	90	711,747	780	55	72	145	165,235	2,295
North West Territories	81	138	105	150,137	1,088	18	8	100	17,383	2,173
PRAIRIE	985	1,987	120	1,470,477	740	172	239	135	489,126	2,047
British Columbia	401	543	130	473,865	873	45	83	135	199,888	2,408
Yukon	11	53	65	46,062	869	1	1	130	2,255	2,255
PACIFIC	412	596	125	519,927	872	46	84	135	202,143	2,406
CANADA	8,389	21,819	105	10,305,830	472	1,015	4,518	120	3,014,589	667

SOURCE: Ibid.

TABLE 8
INSTITUTIONAL TRAINING
DISTRIBUTION OF TRAINEES WHO DISCONTINUED TRAINING BY REASON

PROVINCE AND REGION	Total Number of Trainees	Total No. of Discontinuations	Discon't as a % of Trainees	% Distribution of Trainees	% Distribution of Discontinuations
Newfoundland	8,916	1,307	14.7	4.6	4.2
Prince Edward Island	2,782	221	7.6	1.4	0.7
Nova Scotia	10,722	1,998	18.6	5.6	6.4
New Brunswick	9,146	1,686	18.4	4.7	5.4
ATLANTIC	31,566	5,212	16.5	16.3	16.6
QUEBEC	63,502	8,009	12.6	32.9	25.6
ONTARIO	46,261	11,361	24.6	24.0	36.2
Manitoba	7,335	1,094	14.9	3.8	3.5
Saskatchewan	6,697	1,122	16.8	3.5	3.6
Alberta	16,137	1,329	8.2	8.4	4.2
Nort West Territories	542	154	28.4	0.3	0.5
PRAIRIE	30,711	3,699	12.0	15.9	11.8
British Columbia	20,575	2,994	14.6	10.7	9.5
Yukon	529	90	17.0	0.3	0.3
PACIFIC	21,104	3,084	14.6	10.9	9.8
CANADA	193,144	31,365	16.2	100.0	100.0

SOURCE: Ibid.

TABLE 9
INSTITUTIONAL TRAINING - FULL-TIME TRAINEES COMPLETING TRAINING

PROVINCE AND REGION	FULL-TIME TRAINEES COMPLETING TRAINING									
	TOTAL		SKILL		LANGUAGE		BTSD		APPRENTICE	
	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74
Newfoundland	6,346	4,812	3,717	2,743	–	–	1,640	790	989	1,279
Prince Edward Island	2,772	2,125	1,976	1,462	–	1	607	424	189	238
Nova Scotia	7,714	7,295	4,303	3,679	10	1	1,435	1,433	1,966	2,182
New Brunswick	7,448	5,689	4,141	2,460	–	–	1,548	1,190	1,759	2,033
ATLANTIC	24,280	19,921	14,137	10,344	10	2	5,230	3,843	4,903	5,732
QUEBEC	53,790	47,183	28,737	23,385	3,185	3,541	20,443	19,546	1,425	711
ONTARIO	34,426	30,228	12,072	10,377	3,785	2,516	8,053	6,856	10,516	10,479
Manitoba	5,861	4,892	2,759	1,967	174	–	1,351	1,163	1,577	1,762
Saskatchewan	5,255	4,417	3,210	2,317	31	25	792	795	1,222	1,280
Alberta	13,203	13,575	3,007	3,398	242	325	1,715	1,668	8,239	8,184
North West Territories	275	323	157	220	–		102	63	16	40
PRAIRIE	24,594	23,207	9,133	7,902	447	350	3,960	3,689	11,054	11,266
British Columbia	15,720	16,304	7,764	6,734	624	524	1,639	2,266	5,693	6,780
Yukon	317	250	282	196	–	–	35	54		
PACIFIC	16,037	16,554	8,046	6,930	624	524	1,674	2,320	5,693	6,780
CANADA	153,127	137,093	72,125	58,938	8,051	6,933	39,360	36,254	33,591	34,968

SOURCE: Ibid.

TABLE 10
INSTITUTIONAL - SKILL
DISTRIBUTION OF TRAINEES
BY OCCUPATION TRAINED FOR

Occupational designation by Two Digit C.C.D.O.	ATL	QUE	ONT	PRAI	PAC	CANADA NUMBER	CANADA %
11: Managerial, Adm. & Related	1.8	83.5	12.4	2.3	-	885	0.9
21: Occ. in Nat. Science, Engr. & Math	3.3	49.3	23 5	14.3	9.6	1,287	1.3
23: Occ. in Social Science & Related	21.4	42.8	0.2	25.6	10.0	542	0.6
25: Occ. in Religion	-	-	-	-	-	-	-
27: Teaching & Related	26.7	46.0	0.2	17.9	9.2	923	1.0
31: Occ. in Medicine & Health	8.7	42.3	12.4	17.7	18.9	4,498	4.5
33: Artistic, Liter. Perf. Art & Related	13.5	46.2	25.0	6.0	9.3	717	0.7
37: Occ. in Sport & Recreation	4.3	63.2	-	14.3	18.3	421	0.4
41: Clerical & Related	13.0	30.2	30.7	15.1	11.0	15,286	15.3
51: Sales Occupations	26.3	34.3	27.5	4.3	7.6	2,012	2.0
61: Service Occupation	19.2	37.4	15.6	13.2	14.6	7,002	7.0
71: Farming, Horticult. Animal Husb.	7.4	70.6	0.9	20.0	1.1	22,856	22.9
73: Fishing, Hunting & Related	90.5	4.8	0.6	2.1	2.0	2,504	2.5
75: Forestry & Logging	42.8	51.0	1.6	1.4	3.2	2,814	2.8
77: Mining & Quarrying, Oil & Gas F.	-	9.7	6.2	70.4	13.7	877	0.9
81-82: Processing Occupation	39.1	37.1	13.8	7.3	2.7	2,215	2.2
83: Machining & Related	18.1	30.5	30.1	11.5	9.8	5,745	5.8
85: Product Fabricating, Assemb.	22.4	37.2	20.8	11.4	8.2	13,776	13.8
87: Construction Trades	29.3	31.4	14.5	17.9	6.9	7,274	7.3
91: Transp. Equipt. Operating	28.7	50.9	9.9	6.2	4.3	4,505	4.5
93: Materials Handling & Related	-	-	45.5	54.5	-	22	0.1
95: Other Crafts & Equip. Operating	22.8	28.5	20.0	16.1	12.6	943	1.0
99: Occupations N.E.S.	1.2	3.8	-	5.8	89.2	2,483	2.5

SOURCE: Ibid.

TABLE 11
TRAINING-IN-INDUSTRY
DISTRIBUTION OF TRAINEES BY INDUSTRIAL GROUPS FOR WHICH CLIENTS WERE TRAINED

Industrial Designation by S.I.C. Groupings	ATL	QUE.	ONT.	PRAI.	PAC.	CANADA
001-021 Agriculture	6.7	-	73.3	20.0	-	15
031-039 Forestry	23.4	36.8	1.3	11.2	27.3	1,718
041-047 Fish & Hunting	2.4	97.6	-	-	-	41
051-090 Mining	10.1	6.0	50.0	15.4	18.5	1,456
101-399 Manufacturing	21.1	26.0	38.1	7.1	7.7	20,152
101-149 Food & Bev.	81.3	10.0	4.4	4.1	0.2	2,492
151-153 Tobacco	-	100.0	-	-	-	15
162-165 Rubber & Plastic	7.0	-	93.0	-	-	43
172-249 Text. & Cloth	13.8	28.8	40.8	16.6	-	3,807
251-259 Wood Products	1.6	19.8	28.5	3.5	46.6	2,034
261-268 Furn. & Fixtures	1.8	20.7	76.8	0.7	-	570
271-274 Paper & Allied	27.5	24.2	38.5	6.6	3.2	1,845
280-289 Print & Publication	3.1	37.0	59.6	-	0.3	859
291-399 Mach. & Chem.	13.3	30.6	43.9	5.8	6.4	8,487
404-421 Construction	5.2	16.8	42.9	22.6	12.5	368
501-579 Transp. Comm. & Util.	27.7	13.3	37.7	5.4	15.9	2,286
602-699 Trade	17.2	18.6	46.3	10.6	7.3	2,151
701-737 F.I.R.E.	9.2	21.8	4.8	4.4	59.8	251
801-899 Com. Bus. & Personal Ser. Ind.	10.4	32.5	31.4	9.8	15.9	5,853
902-991 Public Admin. & Defence	-	-	-	-	-	--
999-000 Others	-	-	-	-	-	--

SOURCE: Ibid.

TABLE 12

INDUSTRIAL TRAINING
COST & TRAINEE DISTRIBUTION BY INDUSTRY
1973-74

INDUSTRY	INDUSTRIAL TRAINING * 1973-74	
	COST**	TRAINEES
Agriculture	0.04%	0.04%
Forestry	7.05	5.01
Fishing & Hunting	0.04	0.12
Mining	5.09	4.25
Manufacturing	62.09	58.77
Construction	1.13	1.07
Transportation Communications & Utilities	7.54	6.67
Trade	6.19	6.27
Finance Insurance & Real Estate	1.30	0.73
Community Business & Personal Services	9.53	17.07
Public Administration & Defence Services	----	-----
Others	----	-----
TOTAL	11,628,141	33,670

* Excludes Training On-The-Job
** Percentage of total expenditures in Industrial Training (1973-74)

SOURCE: MANPOWER AND IMMIGRATION, Canada Manpower Programs, Ottawa, Feb. 1975, p. 33.

When one examines the characteristics of institutional trainees across the country as a whole and by province during 1973-74, certain facts emerge which can be summarized here. Using income before training as a basis (23) it is noticeable that the nucleus was composed of workers earning between $50 and $125 a week. While this was characteristic of the Atlantic regions, Quebec, and Ontario; in the Prairies and the Pacific regions a considerably larger number of trainees earned more than $175 per week.

An examination of educational attainment of trainees reveals that the majority possessed between 9 and 13 years of formal education. This was true of the trainees in the Pacific regions, the Prairies and Ontario. On the other hand, in the Atlantic provinces and Quebec, the bulk of the trainees had less than eleven years of education. The low level of education among eastern recruits is even more evident when one considers the percentage of recruits whose level of education did not go above seven years.(24)

Sharp differences are also noticeable in terms of work status. In the country as a whole more unemployed workers than employed benefited from the programme. This reflects the situation in the Atlantic provinces, Quebec, and Ontario. In the Prairies and the Pacific region the situation was different.

No data are available to ascertain what proportion of training is provided at the moment by public institutions and by private institutions. It seems legitimate to think, however, that private schools play a secondary part, if we rely on data going back to the situation as it existed in 1970.(25) The overall situation in the provinces would then be characterized by the relatively insignificant role played by private educational institutions. It seems that the most immediate question is to know whether it will be industry or educational institutions that will take care of training, and what type of training it will be.

Let it be noted, however, that among public educational institutions, the type of institution in charge of the training varies from province to province. For example, in Quebec, most of the training activities under the CMTP are the responsibility of the school boards, at the secondary level. Whereas in Ontario, from 1968, a transfer of responsibility began from the school boards to the community colleges (the CAAT's).(26) In New Brunswick, trade schools and institutes of technology regrouped under the name of a community college assumed this function. These are only a few examples to bring out the differences from province to province.

The limited information we have just provided gives an idea of the extent of training activities under the CMTP. Therefore, it is not without justification that we question the future direction of the programme and of the way it will be operated. It is a vast undertaking which concerns a large number of people and considerable expenditure.

However, the CMTP represents only a part of adult training activities. At the same time both in professional and general training, many activities exist independent of manpower training in the different provinces and this is particularly true in the case of popular education which is not covered at all by the MTP. The same is true for institutional training where extensive industrial training activites are to be found in the different provinces outside the existing programmes covered by the AOTA.

In the following pages we will give a summary of the situation in both industrial and institutional education.

Table 16 below shows the importance of institutional education activities at all levels of education in 1971-72.

TABLE 13
CHARACTERISTICS OF TRAINEES ENROLLED - WEEKLY EARNINGS BEFORE TRAINING ($) - INSTITUTIONAL FULL-TIME TRAINING - PERCENTAGE DISTRIBUTION

PROVINCE/REGION	$ 0 (1)	$1-24	$25-49	$50-74	$75-99	$100-124	$125-149	$150-174	$175 over	TOTAL
Newfoundland	4.5	3.4	4.3	17.4	24.7	19.5	8.2	8.4	9.7	8,916
P.E.I.	16.1	2.5	8.2	24.0	18.6	15.6	6.8	3.8	4.4	2,782
Nova Scotia	4.0	2.0	6.4	20.5	20.2	16.2	9.9	10.4	10.5	10,722
New Brunswick	3.2	3.2	6.2	15.6	18.3	20.0	12.7	10.7	10.2	9,146
ATLANTIC	5.0	2.8	5.9	18.5	20.8	18.1	9.9	9.3	9.6	31,566
QUEBEC	6.6	3.5	10.5	17.6	18.8	15.2	8.2	6.3	13.3	63,502
ONTARIO	6.3	2.3	7.3	16.9	20.7	17.7	10.1	8.6	10.2	46,261
Manitoba	6.5	1.2	4.0	13.1	22.3	17.8	9.1	9.4	16.6	7,335
Saskatchewan	6.4	2.5	5.5	15.7	22.7	18.6	8.2	7.7	12.7	6,697
Alberta	3.9	1.0	4.1	9.7	13.1	14.8	12.3	13.8	27.3	16,137
N.W.T.	8.1	1.5	2.2	5.9	14.0	24.2	12.7	12.2	19.2	543
PRAIRIE	5.3	1.4	4.4	11.9	17.8	16.7	10.5	11.1	20.9	30,71[illegible]
British Columbia	3.4	2.0	5.4	9.8	12.8	12.2	8.8	12.9	32.6	20,[illegible]
Yukon	9.7	0.4	2.8	7.5	13.3	17.5	10.7	12.5	25.6	[illegible]
PACIFIC	3.6	1.9	5.3	9.7	12.8	12.4	8.9	12.9	32.4	21,104
CANADA	5.7	2.6	7.5	15.9	18.8	16.2	9.4	8.8	15.1	193,144

(1) Includes trainees not reporting earnings before training.

SOURCE: Department of Manpower and Immigration, July 1974, (Manpower training Branch Programs Analysis Division).

TABLE 14
CHARACTERISTICS OF TRAINEES ENROLLED - INSTITUTIONAL FULL-TIME TRAINING - EDUCATIONAL LEVEL AND LABOUR FORCE STATUS PERCENTAGE DISTRIBUTION

PROVINCE AND REGION	Educational Level (years of schooling)						Labour Force Status Before Training			
	1-7 years	8 years	9-11 years	12-13 years	14 years and over	Total	Employed	Unemployed	Not in Labour Force	Total
Newfoundland	19.6	21.3	51.0	6.3	1.8	8,916	26.6	66.7	6.6	8,916
P.E.I.	19.9	19.0	42.0	14.2	4.9	2,782	50.7	34.9	14.4	2,782
Nova Scotia	18.3	14.9	45.2	17.4	4.2	10,722	34.1	57.4	8.6	10,722
New Brunswick	24.5	15.5	36.6	21.0	2.4	9,146	40.6	50.3	9.0	9,146
ATLANTIC	20.6	17.3	44.1	15.0	3.1	31,566	35.4	55.9	8.7	31,566
QUEBEC	30.0	11.5	43.7	9.0	5.8	63,502	32.6	56.8	10.6	63,502
ONTARIO	6.5	13.6	50.7	23.4	5.8	46,261	25.1	66.4	8.6	46,261
Manitoba	15.1	16.2	47.6	17.8	3.4	7,335	46.4	39.2	14.5	7,335
Saskatchewan	13.4	18.6	42.4	22.6	3.0	6,697	47.3	40.0	12.7	6,697
Alberta	5.4	9.8	48.3	32.2	4.3	16,137	64.7	23.2	12.1	16,137
N.W.T.	36.7	19.2	27.5	6.6	10.0	542	12.8	71.3	15.9	542
PRAIRIE	10.4	13.7	46.2	25.7	3.9	30,711	54.8	32.3	12.9	30,711
British Columbia	4.7	8.4	41.6	35.1	10.2	20,575	46.4	46.2	7.3	20,575
Yukon	11.5	10.7	36.7	24.4	16.7	529	17.3	42.1	40.7	529
PACIFIC	4.9	8.4	41.5	34.8	10.4	21,104	45.6	46.1	8.3	21,104
CANADA	17.0	13.0	45.7	18.8	5.5	193,144	36.0	54.2	9.8	193,144

SOURCE: Ibid.

TABLE 15

CANADA MANPOWER TRAINING PROGRAM 1968 - 1970
ENROLMENTS BY PLACE OF INSTRUCTION AS A PERCENTAGE OF TOTAL PROVINCIAL ENROLMENTS

	Public Institutions			Apprentices in Public Institutions			Private Schools			Industry			Total
	1968	1969	1970	1968	1969	1970	1968	1969	1970	1968	1969	1970	
Newfoundland	73.0	73.1	67.5	26.5	9.4	12.2	-		-	0.5	17.5	20.3	100.0
Prince Edward Island	93.7	89.9	83.1	5.3	3.9	10.5	-		-	1.0	6.3	6.3	100.0
Nova Scotia		53.2	62.5	64.7	36.7	23.2	5.7	2.8	6.9	0.4	11.4	7.6	100.0
New Brunswick		43.9	74.7	65.0	50.2	13.3	1.1	1.6	0.9	4.9	10.3	9.7	100.0
ATLANTIC		59.6	70.0	67.6	35.1	15.8	2.1	1.6	2.5	3.1	12.7	11.2	100.0
Quebec		74.3	78.8	80.9	25.1	16.9	0.0	0.1	0.0	5.4	4.1	3.0	100.0
Ontario		47.3	68.8	66.5	10.4	13.3	0.1	0.9	0.2	42.3	17.0	15.8	100.0
Manitoba		69.4	67.0	39.7	19.0	7.8	0.1	0.8	1.3	11.4	24.4	46.5	100.0
Saskatchewan		45.5	54.5	35.5	43.9	24.5	1.3	2.8	3.3	9.2	18.2	38.8	100.0
Alberta (1)		30.6	37.8	25.6	67.2	48.1	0.1	2.4	5.5	2.0	11.6	30.2	100.0
PRAIRIES		44.5	51.0	29.5	49.0	29.8	0.4	2.0	3.8	6.1	17.2	36.9	100.0
Pacific (2)		41.2	69.6	76.7	57.0	24.1	1.7	4.0	2.4	0.1	2.3	3.2	100.0
CANADA		57.8	69.4	68.8	24.8	17.9	0.3	1.0	1.0	17.1	11.6	11.5	100.0

(1) Includes Northwest Territories
(2) British Columbia and Yukon

SOURCE: Compiled from statistics published in DMI, Annual Reports, In: SYSTEMS RESEARCH GROUP INC., *Study Papers to Assist in the Formulation of a Policy Position on Manpower Training.* Toronto, May 1972.

TABLE 16

Numbers (1) in permanent education courses, by level of institution and by province, 1971-72

Detail	Province or territory					
	New-Foundland	Prince Edward Island	Nova-Scotia	New Brunswick	Québec	Ontario
Part-time programme with credit	*14,564*	*4,799*	*15,697*	*12,851*	*208,330*	*238,320*
School Boards and Ministries of Education	3,433	984	3,149	1,980	100,227	30,801
Provincial correspondence courses	—	43	753	553	2,787	49,901
Colleges	4,628	1,323	4,099	1,266	16,433	46,541
Universities	6,503	2,449	7,696	9,052	88,883	111,077
Regular education courses without credit	*7,428*	*3,193*	*13,270*	*7,566*	*90,372*	*176,047*
School Boards/Ministries of Education	2,977	2,536	10,053	702	65,955	105,034
Provincial correspondence courses	—	—	—	—	—	—
Colleges	2,506	332	138	—	3,960	34,883
Universities	1,945	325	3,079	1,864	20,457	36,130
Total	21,992	7,992	28,967	20,417	298,702	414,367

Detail	Province or territory					
	Mani-toba	Saskat-chewan	Alberta	British Columbia	Yukon and Northwest territories	Canada
Part-time programme with credit	*23,420*	*21,081*	*36,691*	*55,682*	*1,087*	*632,522*
School Boards and Ministries of Education	2,145	1,972	2,915	8,666	9	156,281
Provincial correspondence courses	1,282	2,737	6,347	6,943	—	71,346
Colleges	3,545	4,652	12,225	29,045	1,078	124,835
Universities	16,448	11,720	15,204	11,028	—	280,060
Regular education courses without credit	*17,922*	*14,370*	*44,964*	*132,635*	*738*	*508,505*
School Boards /Ministries of Education	8,119	5,891	16,467	94,974	738	318,446
Provincial correspondence courses	—	—	—	2,922	—	2,922
Colleges	4,990	1,186	11,498	10,289	—	69,782
Universities	4,813	7,293	16,999	24,450	—	117,355
Total	41,342	35,451	81,655	188,317	1,825	1,141,027

(1) The number of persons enrolled in evening-classes with or without credit run by school boards (all institutions is bases on an estimate according to enrollment figures in 1971-72).

SOURCE: STATISTIQUE CANADA, annuaire du Canada (1974), Ottawa, 1974, p. 324

We can see the importance of the school board in adult education. The latter recruited 41.6% of adults enrolled in courses. Then come the Universities with 34.8% and finally the colleges (17%), Correspondence courses occupied a limited position (6.5%). Three provinces (Ontario, Quebec, and British Columbia) alone accounted for a majority (78.9%) of those enrolled in adult education courses.

In order to give an idea of the importance of industrial training activities we shall provide some information here taken from a federal government inquiry into industrial training in 1969-70 and published in 1973. (27)

According to the inquiry of Statistics Canada, (28) almost 500,000 people received industrial training in 1969-70. About 80% of the trainees came from Ontario and Quebec. In a third of the cases, training concerned safety and professional orientation; 22.6% of cases took training in skills and 16.6% management training. The main economic sectors in terms of numbers of trainees provided were the manufacturing industries (36%) and transportation (24.4%).

When we examine by province the percentage of companies which in each sector announce training programmes we notice quite marked differences. (29) In the Prairies and the Pacific region, the percentage of companies announcing programmes considerably exceed the national average. The same is true for Newfoundland. The other Maritime provinces and Ontario are close to the national average. In Quebec, the percentage is markedly lower than the average in all areas of activity.

The distribution of industrial training activities by province allows us to see how these activities are concentrated by sector. (30) Thus we can see that in the primary industries, industrial training is provinded by firms situated in Alberta and to a lessr degree in Ontario and Quebec. With regard to manufacturing industries, the bulk of companies running training programmes are in Ontario and to lesser degree in Quebec. In construction most offered were in Ontario and secondly in Alberta and British Columbia. In service industries, training exists mostly in Ontario and secondly in Alberta and British Columbia. In service industries, training exists mostly in Ontario and to a lesser degree in Quebec, British Columbia, and Alberta.

TABLE 17 – TABLEAU 17
Number of Trainees by Type of Training Industry Group
Nombre de stagiaires selon le genre de formation, le groupe industriel

Industry group – Groupe industriel	Type of training – Genre de formation										Total
	Skills – Métiers	Clerical – Travail de bureau	Sales – Ventes	Other non-managerial – Autres cours de formation professionnelle (sauf en gestion)	Managerial – Gestion	Language – Langues	Safety and orientation – Sécurité et orientation professionnelle	Other non-occupational – Autre formation non-professionnelle	Registered apprentices – Apprentis enregistrés	Non registered apprentices – Apprentis non enregistrés	
Canada:											
Forestry – Forêts	876	4	–	18	1,017	3	2,395	–	129	–	4,442
Mines	8,233	226	68	1,055	6,696	218	16,707	–	1,229	411	34,843
Food – Aliments	1,267	115	2,438	411	2,477	251	2,224	–	115	18	9,316
Rubber – Caoutchouc	883	98	298	364	943	121	1,975	–	29	10	4,721
Textiles	3,179	39	44	112	945	125	1,931	–	250	87	6,712
Wood – Bois	6,403	267	109	320	6,080	299	14,651	–	1,139	38	29,306
Printing – Imprimerie	947	321	365	197	313	72	1,687	–	498	284	4,684
Metal – Produits métalliques	3,210	161	214	1,019	4,491	344	2,683	11	753	453	13,339
Machinery – Machinerie	19,566	4,558	1,173	5,000	11,328	1,154	39,274	1	592	185	82,831
Petroleum – Pétrole	4,385	542	1,176	870	5,555	318	12,455	–	258	173	25,732
Construction	675	31	26	69	603	7	583	–	2,798	31	4,823
Transportation – Transports	41,777	12,447	6,172	4,699	18,769	1,937	30,064	–	655	2,428	118,948
Trade – Commerce	11,870	4,562	21,574	2,168	8,607	458	21,002	–	1,271	241	71,753
Finance – Finances	1,636	8,778	8,692	15,240	9,119	326	5,763	–	19	12	49,585
Service – Services	4,835	1,184	1,119	3,073	3,592	291	8,644	–	237	23	22,998
Not classified – Non précisé	69	28	1,157	41	177	6	1,215	–	15	–	2,708
Total	**109,811**	**33,361**	**44,625**	**34,656**	**80,712**	**5,930**	**163,253**	**12**	**9,987**	**4,394**	**486,741**

SOURCE: Statistique Canada, *Formation dans l'industrie (1969-1970)*, Ottawa, fév. 1971, p. 31.

TABLE 18 – TABLEAU 18

	Primary industries – Industries primaires	Manufacturing – Fabrication	Construction	Services	All groups[1] – Tous les groupes[1]
	%				
Newfoundland – Terre-Neuve	45.5	24.0	11.4	26.4	25.1
Prince Edward Island – Île-du-Prince-Édouard	–	13.3	27.8	22.7	20.8
Nova Scotia – Nouvelle-Écosse	25.0	19.9	17.3	24.1	22.6
New Brunswick – Nouveau-Brunswick	7.3	26.0	9.6	23.8	22.6
Québec	23.9	15.9	4.8	16.4	15.4
Ontario	24.6	23.1	19.8	24.5	23.7
Manitoba	41.6	20.0	24.5	26.1	24.6
Saskatchewan	31.3	16.1	19.3	26.0	23.9
Alberta	49.4	26.9	35.4	26.5	28.7
British Columbia – Colombie-Britannique	22.3	26.9	29.5	26.2	26.4
Canada	**28.9**	**21.0**	**18.3**	**23.2**	**22.3**

[1]Not including those responses not classified by industry. – N'inclut pas les réponses non classées par activité économique.

SOURCE: Ibid., p. 12

TABLEAU 19 – TABLEAU 19

	Primary industries – Industries primaires	Manufacturing – Fabrication	Construction	Services	All industries – Toutes les activités économiques
	%				
Newfoundland – Terre-Neuve	3.8	1.5	1.3	2.3	2.0
Prince Edward Island – Île-du-Prince-Édouard	–	0.2	0.8	0.4	0.4
Nova Scotia – Nouvelle-Écosse	2.3	2.9	3.1	4.0	3.6
New Brunswick – Nouveau-Brunswick	1.1	3.2	1.5	2.7	2.7
Québec	17.3	23.2	6.7	15.6	17.1
Ontario	19.6	45.7	39.6	41.1	41.6
Manitoba	3.8	4.3	6.5	6.0	5.5
Saskatchewan	3.8	1.6	4.6	5.1	4.1
Alberta	31.1	6.9	20.8	10.0	10.5
British Columbia – Colombie-Britannique	16.9	10.6	15.1	12.7	12.4
Canada	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Respondents – Répondants (No. – nomb.)	(260)	(2,478)	(614)	(5,850)	(9,202)

SOURCE: Ibid.

This survey of adult education shows clearly the range of activities in this area. We notice that beyond the CMTP, other adult education programmes reach a great number of people. Nonetheless, because of the large sums invested under the AOTA, the CMTP has a considerable impact on the direction of adult education in Canada.

---

(1) Conference held in Oct. 1966
(2) This occurred before adoption of proposed adult occupational training act.
(3) Initially the three-year rule (on the labour force) applied not only to training allowances but also to the financing of the training itself.
(4) *DUPRE (J.S.)* et al, Op. cit p. 128
(5) For further information, we suggest the reader consult the following: *DUPRE (J.S.)* et al Op. cit Chap IV PP. 83-109
(6) *DUPRE (J.S.)* et al. Op. cit p. 226
(7) Parallel negotiations taking place between the federal government and the provinces will result in another law proposal in the area of adult education.
(8) *DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION.* Agreements on Manpower training: The Manpower Training Programme Ottawa, N.D., N.P.
(9) Alberta has since created a department of advanced education and manpower.
(10) For 1974-75 these figures are only estimates.
(11) The forecast is for 13,652 fewer trainess in 1974-75 compared with the previous year.
(12) In 1974-75, according to established forecasts, 21.5% of trainees and 9.2% of expenditures will be in the area of industrial training.
(13) This includes cost of training and trainee allowances.
(14) From 1972-1973 to 1974-75 (in the latter case, only a forecast).
(15) Industrial training including training in industry and on-the-job training.
(16) From 1971-72 to 1974-75
(17) The number of trainees in industrial training went from 77,130 (in 1972-73) to 43,074 (in 1973-74); This coincided with the disappearance of the socalled job creation programme, later located outside the MTP.
(18) Cf. Table 7.
(19) Cf. Table 9.
(20) 29% in the Atlantic region
(21) Under the CMTP
(22) Cf. Tables 11 and 12
(23) Cf. Table 13
(24) Cf. Table 14
(25) Cf. Table 15
(26) College of applied arts and technology; this transfer was completed in Sept. 1970. Cf. *DUPRE (J.S.)* et al. Op. cit. P. 80
(27) *Statistics Canada, Industrial Training* (1969-70) Ottawa, Feb. 1973, P. 75
(28) The Statistics Canada inquiry into industrial training 1969-70 covered all all sectors of economic activity except agriculture, fishing, trapping, public administration and defence. It dealt with firms employing 20 or more employees. In each province the rate varied little from the national rate of 94% respondents.
(29) Cf. Table 18
(30) Cf. Table 19

Future Environment for Occupational Adult Education in Canada

Prof. Morley Gunderson
Center for Industrial Relations
University of Toronto

As in the past, so in the future, manpower training and adult education in Canada will have to respond to the rapidly changing conditions of the time. The purpose of this report is to outline some of the demographic, economic and labour force changes that will have an important bearing on manpower training and adult education in future years. Knowledge of these factors is especially important since one of the virtues of training is its flexibility and adaptability. Only if we have a reasonable picture of the future however, can we adapt our training and education facilities to the changing times.

Age Structure of the Population

Perhaps the single most important factor influencing the future of adult education and training will be the expected changes in the age structure of our population (1). The large number of children who were born during the "baby boom" early after World War II are now in their late 20's and early 30's. They are reaching the age when retraining is popular, the median age of trainees in the current Canada Manpower Training Program being approximately twenty-six. The baby boom, which flooded over institutions of higher education in the 1960's, and gave rise to our employment problems of youths in the 1970's, will be putting strains on our training and adult education facilities in the 1980's and beyond. Many are especially in need of retraining since their education was often not job market oriented. In fact one of the more recent objectives of Canada's Manpower Training Program is to provide marketable skills to those with a general education that is not labour market oriented.

One cannot overemphasize the importance of preparing adult education and training facilities for the large numbers of persons who are reaching the age when they make most use of these facilities. Many of our recent so called social problems—overcrowding in our schools, unemployment and poor job prospects of our youth, housing shortages and astronomical increases in housing prices and rents — can be attributed, in part at least, to our failure to foresee the demands placed upon society by the aging of the baby boom.

As the baby boom population ages and as fertility rates continually decrease, overall population ages. This implies more older people, fewer younger people and a reduced labour force growth in the future since much of our past labour force growth was due to the influx of young workers. Projections of our labour force average annual growth are 2.8% from 1976-1981, 1.9% from 1981-1986 and 1.4% from 1986-1991, compared to the past growth of 3.9% for 1971-1976 (2). In part, at least, this reduced labour force growth may be offset by increases in immigration or in the labour force participation of women—forces that we will discuss later.

All of these factors have important implications for the future of adult education and manpower training. Future policies will have to pay more attention to the problems of the aged, especially if the normal retirement age continually decreases. For many of these people adult education may serve as a viable "leisure" activity, and if attempts are made to bring older workers back into productive labour force activity, then such adult education may even be market oriented. At the other extreme, the reduced influx of younger labour force entrants may make it difficult to fill the jobs traditionally occupied by younger workers. These shortages may be especially acute in the growing service sector of the economy. The reduced future growth rate of the overall labour force suggests that future developments in adult education and training should focus not only on occupational aspects but also on broader human development, including its social, family and leisure aspects.

Labour Market Activity of Women

Perhaps more important than the overall growth of the labour force are changes in the labour force composition. In this respect the large influx of women—especially married women—into the labour force, which began during the 1950's will continue into the 1980's and 90's. Projected annual growth rates of the labour force are almost twice as high for females as for males, so that by 1991, females are expected to constitute about 40 per cent of the labour force, compared to 33 per cent in 1971 (3).

This increased role of women in the labour market has important implications for the future of adult education and training. Since women have tended to move in and out of the labour market frequently there is an obvious need for retraining to restore labour market skills that may be lost while women engage in household activities, especially child bearing and child raising. This is especially important if we are to narrow the earnings gap between males and females, since one of the reasons for the gap is that females often lack labour market experience and the informal on-the-job training that results from such experience. Female labour market experience is not only typically shorter than that of males, it is also more intermittent and hence acquired skills can quickly be lost. As long as females tend to have prime responsi-

bility for household activity, they will accumulate less informal on-the-job training, a situation that could be altered by providing them with more formal training. To the extent that the future holds more sharing of domestic responsibilities between husband and wife, then the need for retraining would also apply to husbands who interrupt their labor force activity to engage in household activity.

The increased labour market activity of females has been accompanied by increased usage of equal pay and fair employment laws (4). Training of females may be complementary to equal pay laws because training could improve their labour market productivity and hence earnings. This would especially be the case if our legislation moves in the direction of the International Labour Organization concept of equal pay for work of equal value — independent of whether the work is conducted in the same firm or even occupation. Training may also help reduce one of the possible adverse side effects of equal pay legislation — the reduction in female employment that may accompany any legislated increase in their wages. Training may also be complementary to fair employment laws that legislate against discrimination in recruiting, hiring and promotion. If females are better trained, then they are better able to obtain jobs and to be promoted, perhaps even to jobs that are not traditionally held by females. In this regard, future training programs must adapt to train females in a variety of occupations, not just those that are traditionally female. This is especially important for the female workforce since much of their past formal education is of a general educational nature rather than being labour market oriented.

Immigration and Internal Migration

Although it is hazardous to predict Canada's future immigration policies, the current debate (5) over the issue suggests the following possible scenario: relative to our recent high levels of around 200,000, immigration over the next ten years will probably be more in the neighbourhood of 120,000 (6); this figure may be increased somewhat in response to the previously mentioned slower labour force growth of the late 1980's. Although we will try to rely less on immigrants on temporary work visas and on immigration as a prime source of skilled manpower, our immigration policies will be increasingly selective in terms of labour market skills and filling jobs that are difficult to fill.

Although these forces will have an important effect on adult education and training, it is difficult to trace their net impact. Reduced immigration and more selective immigration based on needed job skills would suggest a reduced demand for training facilities for immigrants especially since in recent years almost one-half of all immigrants undertook some from of training or education (7). On the other hand, reduced reliance on temporary work visas and immigration as a prime source of skilled labour implies a need for training our existing workforce, especially if the growth in our labour force falls off by the mid 1980's. In addition, training demands would be increased if we follow the suggestion of placing more emphasis on the education and training of spouses of immigrants to aid in their adaptation to Canadian life — whether this involves occupational or general-social education.

Equally important as immigration will be the internal migration of the Canadian population. In the words of the federal Green Paper on immigration: (8)

> In marked contrast to the situation in the 1950s, that prevailed well into the last decade, Canada appears largely to have overcome any general shortage of professional and highly trained people. It is not suggested that shortages in these groups have vanished, but they tend to be specific shortages. In demand are people equipped with just such and such training or past experience, ready to accept a particular salary and work in a particular location. The disappearance of general shortages in these categories is largely the result of the enormous investment in educational facilities in Canada over the past two decades as well as the large resources devoted by government to upgrading the training of the national labour force.
>
> As more Canadians have become equipped to fill highly skilled jobs, difficult problems have emerged at the other end of the labour market spectrum. Stubborn shortages persist of people willing to remain in unskilled or semi-skilled occupations, especially if they involve geographic remoteness, unattractive working conditions, low wages, or any combination of the three.

These persistent shortages of skilled labour for specific tasks in specific areas suggests that, especially for the more remote regions, future training efforts may place more emphasis on training the indigenous population to do many of these tasks. In addition, if working in a designated occupation in a more remote region becomes one of the more important criteria for gaining admission as an immigrant, then more selective training policies may be in order.

General State of the Economy

Although inflation is expected to be curbed to approximately 5 per cent by the 1980's, Canada's unemployment rate is expected to level off at a long-run level of a fairly high 5 inspite of reduced labour force growth and her productivity growth is not expected to be substantial relative to past performance (9). The possibility of a long-run unemployment rate in the neighbourhood of 5 per cent suggests that training may be necessary to try to reduce unemployment—both by placing people in training programs where they are not counted as unemployed, and more importantly, by providing skills that will enable workers to fill jobs that would otherwise go unfilled. The fact that the number of unemployed workers will remain quite high suggests that there will be ongoing demand for training from this sector, since at present over one-half of the current Manpower Trainees were unemployed immediately prior to training. This traditional rationale for training may therefore be expected to continue in future alongside the emerging imperatives we have suggested above.

The likelihood of reduced productivity growth in the future also suggests that the government may turn to increased occupational training as a device to inspire our productivity position. Improved productivity would improve our balance of payments situation by enabling us to compete with foreign competitors, it could reduce our inflation by reducing unit labour cost, and it could ease our

income distribution problems by giving us a larger economic pie to divide amongst competing groups.

Work Environment

In predicting future changes in the work environment, our crystal ball becomes even more clouded and our predictions more speculative. Technological change and the continued growth in the white collar and service sector will reinforce the need for training of workers to adapt to their new job environment and to ongoing changes in that environment. In addition, the future work environment will probably involve more flexible working hours, perhaps sabbaticals or paid education leaves, and shortened work-time. As well, the traditional distinction between work, education and leisure may be broken down somewhat if "recurrent education" or lifelong learning becomes more prominent. This process of recurrent education has been outlined by the Organization for Economic Cooperation and Development: (10)

a) "the last years of compulsory education should provide a curriculum that gives to each pupil a real choice between further study and work;
b) after leaving compulsory school, access to post-compulsory education should be guaranteed to the individual at appropriate times over his total life-cycle;
c) distribution of facilities should be such as to make education as far as possible available to all individuals, wherever and whenever they need it;
d) work and other social experience should be regarded as a basic element in admission rules and curricular design;
e) it should be possible and **important** to pursue any career in an intermittent way, meaning an alternation between study and work;
f) curricular design and content and teaching methodology should be designed in co-operation with the different interest groups involved (students, teachers, administrators, etc.) and adapted to the interests and motivation of different age and social groups;
g) degrees and certificates should not be looked upon as an "end result" of an educational career but rather as steps and guides towards a process of life-long career and personality development; and
h) on completion of compulsory school, each individual should be given a right to periods of educational leave of absence with necessary provisions for job and social security".

Although some of these proposals are tentative in nature they do suggest that the future requires an integration of various aspects of adult education and training with a focus on the needs of individual persons.

---

1. Population projections for different age groups in Canada are given in Statistics Canada. *Population Projections for Canada and the Provinces, 1972-2001.* Ottawa: Information Canada, 1974.
2. L. Stone (ed.) *Illustrated Projections of the Population of Canada, 1971-1991.* Ottawa: Institute for Research on Public Policy, (undated) p. 36.
3. L. Stone (ed.) p. 36, 37.
4. For a discussion of these laws and the factors influencing male-female wage differentials in Canada, see Morley Gunderson, "Equal Pay in Canada", in *Equal Pay for Women: Progress and Problems in Seven Countries.* Edited by B. Pettman, London: MCB Books, 1975.
5. Most of this debate centres around the government's recent "Green Paper on Immigration", a summary of which is given in the first volume, *Immigration Policy Perspectives.* Ottawa: Information Canada, 1974.
6. This figure, for example, is one that is used in the University of Toronto TRACE forecasting model.
7. According to the *Canada Manpower and Immigration Review* (2nd quarter, 1975, p. 23): "During their first three years in Canada, almost 50 per cent of all immigrants followed part-time or short-term educational courses or training. Occupation or skill courses were the most popular, and about 20 per cent took formal language training".
8. *Immigration Policy Perspectives.* p. 23.
9. These projections are approximations based on the University of Toronto TRACE forecasting model.
10. Organization for Economic Cooperation and Development, Centre for Educational Research and Innovation, *Recurrent Education: A Strategy of Lifelong Learning.* Paris, 1973, p. 28.

Paid Educational Leave

Paul Bélanger
Institut canadien d'éducation des adultes

Paid educational leave makes up part of the new ideas and schemes which have grown up over the past few decades around the concept of lifelong learning.

In 1965, the International Labour Organization Conference adopted a resolution demanding that member states of the United Nations "take effective steps to ensure that workers obtain various means for paid educational leave. (23-6-65)

Paid educational leave is a leave granted statutorily to a worker for educational purposes, for a fixed period determined in the course of normal working time, without loss of marginal benefits, and with payment of adequate financial allowances (in order to compensate for the loss of salary). (1)

Paid educational leave, then, implies four elements.

- "statutorily": paid educational leave is a new social right in response to real needs in contemporary society, as much for socio-cultural development as for technological progress.
- "job continuity": paid educational leave guarantees that the worker be able to go back to his job at the end of his training period.
- "paid": this right implies sustaining remuneration and benefits for the worker who is called to take such leave.
- "during the normal work period" this leave takes place during normal working hours in contast to current practice in adult education.

The implementation of this right in the various countries where it exists is achieved either by legislation or by collective bargaining, that is, by agreement between employers and employees.

Clearly, such education leave is a key device for responding to the growing need to make accessible to all the opportunity for education at different stages of life. After describing the context in which this social right appeared, this paper will examine several European experiences in their broad outline, and present a brief appreciation of the role of paid educational leave in North America.

And finally the paper will set out some of the questions raised by the bringing into effect the right to paid educational leave.

I. Aspects of the problem

Several factors explain the growing demand for new educational opportunities at all levels and for all ages. It is well known that the transformation of traditional models for use of educational resources has been in response to various social phenomena, which are here merely enumerated without further analysis:

- the increasing desire on the part of workers to appropriate knowledge that has become a power factor;
- the increasing desire on the part of workers to appropriate knowledge that has become a power factor;
- the quantitative and qualitative growth in the learning required;
- the need for enlarged qualifications posed by productivity demands;
- the acceleration of professional mobility generated by technological change and by more rapidly shifting investments;
- the development of projects for socio-professional advancement
- a spreading refusal to see post-secondary education as the preserve of a minority (in Canada fewer than 30% of high school (leavers have access to a post-secondary education)
- a growing movement of voluntary organizations for popular education.

Adult education as it has been known until now has only partially responded to these pressures, and in general it has done so for the benefit of those who are already the most highly educated of the population.

Adult education, self-financed and carried out during "leisure" time, has reached those who are financially secure to a far greater extent than it has employed workers and also women who have stayed out of the job market.

This fact, elucidated in 1962 in the important research of Joseph Trenmen in England, has been confirmed time and again in France, in the U.S., in Australia and Canada.

Therefore it quickly became evident that only a policy of paid educational leave could make it possible to pull adult education out of this vicious circle, wherein those who have profited the most from educational resources in their early years are the ones who are able to take further advantage of it in their later years.

In this context it can be understood how, in some countries, such as France, union bodies demanding a greater possibility of broadly based, polyvalent education for workers, as well as businesses seeking a reserve of labour more qualified to their needs, have both agreed on at least one point — namely, the necessity of expending substantial resources in order to make the right to education-leave truly accessible. Without measures to allow for the interpenetration of education and work and the realization of the material conditions for involvement in a systematic training programme, adult education will continue to develop one-sidedly, extending relatively fewer resources to those who have always had fewer at their disposal. This is the conclusion reached by A. Charnley at the end of a long study on paid educational leave in France, Sweden and Germany.

> Thus, the reasons for introducing paid educational leave as a right seem to be that a country believes it cannot afford to allow **a section** of its population to be technologically backward or lacking in understanding; in fact, deprived of sharing in the adult educational system. It appears that paid educational leave must be based on legislation to ensure that ordinary people are able to contribute to national economic welfare by training, to society by understanding, and to themselves by insight. In all three countries we visited, paid educational leave is seen as an access road to the adult education system, this system being the highway to the attainment of these goals. It is also seen as an opportunity for possible discrimination to help the underprivileged, a task that cannot be completely undertaken by the voluntary bodies. Legislative action intervenes to readjust the balance, and is therefore a way of extending educational opportunity to those groups which 'missed out'.

Novertheless, even when negotiations among government, management and labour result in agreement on the principle of paid educational leave, debate soon resumed, and found its most contentious point in the question of what kind of educational opportunities these leaves would give right to.

The two International Labour Organization Conferences of 1973 and 1974, as well as studies done by UNESCO and the OECD, demonstrate that this issue has been a central source of discord.

II. International Bodies

The International Labour Organization, following studies undertaken in 1965 and the long, important debates in 1973 and 1974, adopted in 1974 a Convention on paid educational leave.

The preamble to the Convention points out, to begin with, that paid educational leave counts as an extension of a fundamental human right to education as defined by the Universal Declaration on Human Rights. The preamble notes that paid educational leave answers aspirations towards lifelong and sociocultural advancement: its aims are to develop the manpower training needed for technological progress and to allow workers to assume their economic and social responsibilities.

Following a brief discussion of educational leave, which we have reproduced at the beginning of this paper, the Convention encourages the members of the International Labour Organization to institute appropriate means to grant paid educational leave for purposes of professional development at all levels: general, civic and social education, and labour education.

Policies developed by various countries should contribute to the acquisition, completion and adaptation of qualifications necessary to the exercise of an occupation, as well as to promotion and job-security, in the face of scientific and technological development and of economic and structural change.

These policies should equally allow workers to participate competently and actively in the life of the business world and in their own communities, while ensuring their human, social and cultural advancement. The means of implementation, according to the Convention of 1974, can be either legislative or negotiated within the terms of collective agreements. The Convention also points out that paid educational leave cannot be a substitute for adequate childhood education; it is rather to be considered a complementary means, related to continuing education.

In short this Convention sets out three major ideas:

1) workers have a right to continuing education without having to quit their jobs or give up revenue and other benefits.

2) workers should be free to determine the education or training programme they wish to take part in.

3) education should satisfy three objectives: national interest, industrial needs, and personal development.

All recent literature on educational leave refers back to the original source of this Convention. The OECD documents on recurrent education are no exception. Elsewhere, the OECD has carried out a preliminary evaluation of current experiments, where the possible danger that educational leave will be utilised primarily by the most qualified ranks of the working population has been brought out. Certain social groups — for example, women who have stayed outside the labour market — are ignored by current policies which are too firmly tied to the interests of paid labour force segments of society. It is in this context that the OECD study group has considered inadequate the reliance on agreements between labour and management, and recommended governement intervention, at least in the form of a legislative framework.

It is especially in the documents of the International Commission on the Development of Education, presided over by Edgar Faure, and in the report of the Third Internation Conference on Adult Education held in Tokyo in 1972, that one can see UNESCO's perspective on the right to education. Compared to the documents of its

sister organization, the International Labour Organization, the UNESCO resolutions do not add much to the basic principles of paid educational leave. UNESCO's contribution consists mainly of promoting the larger idea of a right to training. Thus the Faure commission, drawing on the principle "that every individual must have the opportunity to learn throughout life", recommended the rapid development of adult education, in and out of school, as one of the primary objectives in educational planning for the next decade. In addition, the Faure report (Learning to Be) after recalling the importance of abolishing distinctions between general and occupational education, proposes to focus education on a new ethic which makes the individual the master and the creator which own cultural growth.

From the same point of view, the Third International Conference on adult education organized by UNESCO in Tokyo in 1972 adopted an important recommendation for the education of workers:

"The conference, conceiving of lifelong learning as the means and method for granting to everyone the opportunity of better understanding the evolving world and thus of being able to participate in its transformation and in universal progress, noting that the social and economic conditions imposed on workers continue to be the major obstacle to the development of education; recommends that member countries urgently take all useful steps so that: – both white and blue collar workers might obtain, as they have in certain countries by legislative resolutions, recognition of the right to continuing education and to retraining during working hours without loss of salary, whether it be for professional or general education purposes".

The adoption of these positions at the international level was in large part inspired by European experiences in this area, principally those of France.

III. Current Experience

a) Europe

"As noted above, the right to paid educational leave can be realized either in the framework of negotiation between management and labour, or in the form of national legislation. At present, the general experience in this area among the countries of western Europe is an evolution towards legislative measures, on account either of limits to the agreements between employers and unions or simply of the impossibility of successful negotiation. As an official document of the Swedish labour ministry notes describing the bill on paid training leave: "The bill was drawn up thanks to the failure of negotiations in December 1972 between the workers' associations and the employers' confederations, on the request of the confederation of unions (L.O.) and the confederation of employees (S.A.S.)".

An important agreement was reached in Italy in 1974, between employers and the Confederation of Metal Workers, giving workers the right to 150 hours of paid training over a period of three years. One should also emphasize the conclusion, in the Federal Republic of Germany, of over one hundred collective agreements involving some three million workers in which the right to educational leave is mentioned (only 25 of these collective agreements refer to paid educational leave). These agreements between employers and workers on educational leave are confined, in most cases, to occupational training. A. Charnley's study of the experience in Germany, Sweden, and France, clearly illustrates a fundamental divergence in attitude between the employers and the unions. In the Federal Republic of Germany and in Sweden, the unions support measures for paid educational leave while the employers see them as an additional production cost threatening to weaken the competitive character of the country's industry. In these three countries the unions favour national legislation giving workers themselves the choice of their field of training, while management feels that paid educational leave should only be granted at the discretion of the employer who would determine what classes should be taken. Note, however, that if Swedish and German employers have been reticent, a major confederation of French employers signed an agreement with the unions in this matter even before the legislation of 1971.

This French legislation of 1971 concerning continuing education, allows up to 2% of a company's employees at any given time to benefit from a leave of limited duration. The employer's contribution at the beginning of the program (in 1971) amounted to 0.8% of gross salary, and is to be increased to 2% in 1976-77.

The Swedish legislation of 1975, in the same way, grants paid educational leave guaranteeing job continuity with no loss of salary and allowing the training to take place during the normal work period. While the Swedish law implies no restriction and even gives workers the initiative concerning their course of training, French law requires that the courses be approved by the government. In Sweden the structuring of courses is a union responsibility, while in France it is done by a bi-partisan body.

As for financing educational leave, the Swedes intend to incorporate the State's contribution within the program of educational scholarships; the French law compensates the employers' contribution with an employers' fund for the improvement of training. The administrative framework for the Swedish law has yet to be determided. In France the law is administered by an inter-ministerial committee whose chairman is the Prime Minister and whose vice-chairman is the Minister for National Education; as well as by 22 regional committees which somewhat de-centralize the programs. Finally, in both countries, mechanisms are provided for taking production demands into account and for settling disputes between parties.

Many other examples could be singled out, such as the 1964 Industrial Training act in Great Britain, and the 1970 Act. No. 2-8 of the Supreme Soviet granting paid educational leave to manual and non-manual workers.

Suffice in to add that, in West Germany, the law of the state of Hamburg, (1974) guarantees workers ten days of paid educational leave for professional or for civic training. Funding of this program is assured by the employers (to cover the loss of salary) and by the State (to cover the direct costs of training). And finally, we refer to a 1973 act in Belguim which ailows paid credits to those who have already given concrete evidence of their

interest in pursuing general of professional education. This educational leave is financed equally by the government and by the employer.

Given the recent development of all of these laws, and the rather fragmentary information we have on them, it seem to us that only the French program of paid educational leave has been the object of a systematic evaluation. On the whole the following facts are worth noting: educational leave has been used to a larger extent in the field of occupational training, even thought the preamble to the law states its objectives as being social as much as professional; secondly, up to now the law seems to have been of more benefit to those with higher skills. Thus, in 1972 17% of the participants were nonskilled workers; 32% were skilled wage-earners, 27% highly-skilled, and 23% were engineers and executives. In other words, only 6% of skilled and non-skilled workers were able to receive benefits from educational training-leaves, while 24% of other wage-earning categories had such access.

It should be pointed out that these criticisms do not imply that the French laws should be repealed but rather, they aim to reform it and to extend its field of intervention.

b) North America

In the United States and Canada the debate on the need for legislation granting paid education leave has only just begun.

Until now, measures granting financial assistance to wage-earners or leave for the purpose of education have remained either particular cases or government programs focused on a limited clientele. Thus large firms or governmental services, as well as having a staff training program for their personnel, grant scholarship to intermediate level employees and to research personnel, assume the costs of training for personnel who enroll in night courses at public institutions, and sometimes negotiate inder a collective agreement a training fund for union leaders.

There are also financially significant government programs in the United States (the Manpower and Development Training Act) and Canada relating to the occupational training for adults. The manpower training program in Canada is more on unemployed workers (fulltime training with allowance; training in industry for candidates coming from the least-skilled strata of the labour force) though it contributes in some measure to the part-time professional training of adults. Certainly such measures enable access to education for those adults with relatively little schooling, but they fall short of true educational leave; they guarantee neither job nor social security; they are for the most part occupation-oriented unless they involve pre-requisities (general training) to technical skills; they are ad hoc responses rather than part of systematic program.

The negotiation of paid educational leave within the frame work of collective agreements remains a marginal phenomenon. Thus a study carried out by William Dodd for l'Institut canadian d'education des adultes shows that of 253 collective agreements signed in the manufacturing industries of Quebec, only 16 (6.3%) contain clauses relating to educational leave, or clauses enabling access to training. These agreements affect 3% of the workers covered in the study. But what is more, only 8 agreements make provision for paid educational leave. Besides, this leave is restricted to courses which tie in with the specific function of the worker in the firm. There is only one exception to this rule, the agreement by a Quebec daily newspaper with its Journalists.

William Dodd concludes:

> "collective bargaining has not enabled union workers to make substantial gains in the matter of education. And even where they have obtained an educational leave clause, our study shows that such a leave is granted only in the case of occupational training. There is only one exception. What about the non-union workers of Quebec, who represent about 65% of the present labour force?".

One conclusion seems obvious in relation to the North American situation: concrete assistance offered to the working population for further training is reaching only a limited number of the unemployed, and especially the upper strata such as trained personnel and technicians. Except for the financing (up to the present) (3), of part-time professional training in school boards, and partially in colleges (which does away with training costs), the general tendency towards the self-financing of adult post-secondary education and towards its being conducted during leisure time, has put educational resources in the hands of those who have already most benefited from them.

Numerous reports propose various formulas for bursaries to adults, for "Educare", or for paid educational leave to resolve this problem of democratising further education. Among them the Carnegie Commission on Higher Education in the United States (1973) the Worth report in Alberta (1972), the Wright report in Ontario (1972), the 1973 report on Industrial Training in Ontario, and the Nadeau report in Québec (1975).

IV. What is at stake?

If this paper raises the importance of legislation on paid educational leave, the major question remaining is that of knowing what its content will be.

What role will each of the main figures (the government, the unions, and employers) play in the structure of administration and control, as well as in the immediate decisions in the field? Will the worker have any initiative in choosing the type of education he will receive?

Given that the implementation of such a program will eventually result in the right for all to paid education leave, which segments of the population will be given the short and mid-term priority?

Will the guarantees of re-employment be written into the statues, in such a way as to guarantee the worker who takes an education leave his salary and benefits, as well as his job?

Will the legislation restrict educational leave to the sort

of training which is profitable for the employer? Will it allow union education as proposed by OECD, UNESCO and the ILO?

Who will assume the costs for training and loss of salary? The government and/or the employers? By what mechanisms and in what proportion? Who will manage the funds? What will the role of unions be in this respect?

These questions are closely tied to one another. Thus the type of control of policy-making and the method of financing and administration may stand in the way of broad objectives in training, as the French example clearly shows.

Paid educational leave is only a means, not an end, but it is a means which will determine in large measure the type of education and lifelong learning we are to enjoy in Canada.

---

(1) This definition is taken from the IOL, and from the study by the National Institute for Adult Education (England and Wales), during the hours of work, in contrast to current practice in adult education.

(2) Trenaman, J. *Communication and Comprehension*. London, Longmans, 1967; JOHNSTONE (J.W.C.), REVERA (R.J.) *Volunteers for Learning*. Chicago, Aldine Publishing Co., 1965; "Adequacy of Provision", *Adult Education*, 42 (6) March, 1970; BOSHIER (R) "The Participants: A Clientele Analysis *Australian Journal of Adult Education*, 10 (3), November 1970 and 11 (1) April, 1971; PRADERIE (M), SALAIS (R), PASSAGER (M) "Une enquête sur la formation et qualification des Français (1964) "*Etudes et Conjoncture*, 22 (2), February, 1967; MONTLIBERT (Christian de) "Le public de la formation des adultes" *Revue française de sociologie*, 14 (4), Oct.-Dec. 1973; FRITSCH (Philippe) "Formation d'adultes et formation des adultes" *Revue française de sociologie*, 10 (4), Oct.-Dec. 1969; DAOUST (Gaetan), BELANGER (Paul) *l'Université dans une société éducative*. Montréal, PUM, 1974.

(3) Recent cuts indicate the fragility of "gains" in providing free time professional training for adults at the pre-university level.

Canadian Post-Secondary Education: Some Trends and Issues

Ian Morrison
Canadian Association for Adult Education

Manpower training has grown from a tradition of vocational education which has for decades occupied a distinct territory in Canadian education. As institutions of trades and technology have developed at both secondary and post-secondary levels, the federal government has contributed funds to the provinces towards their support (1). From 1960 to 1967, federal support took the form of shared cost participation with the provinces in a variety of related occupational training programs under the Technical and Vocational Training Act (1960).

To understand the current position of manpower training within Canadian post-secondary education, it is useful to review the background to the federal-provincial First Ministers' Conference of October 1966 (2). Since 1951 the federal government had offered direct financial support to Canadian universities on a per-capita basis, by-passing the provinces through an intermediate mechanism, the National Conference of Canadian Universities (3). Quebec forbad its universities to accept this federal money. The direct per-capita grant policy led to ongoing antagonism between the federal and provincial governments.

When, in 1966, the federal government developed plans for a more active manpower training policy (4), it negotiated provincial acquiescence in this new federal intervention by agreeing, in return, to withdraw the offending direct grants to universities and to substitute in their stead a new "fiscal arrangement" with the provinces.

Under this new agreement (5), extended in 1972 to expire in 1977, each province may elect to receive either a per-capita payment ($15 in 1967 - increasing each successive year) or an amount equal to 50% of the operating costs of its "post-secondary institutions" (6). Although the Act was amended in 1972 to provide that the federal contribution not increase by more than 15% per annum, the total value of federal contributions toward the cost of post-secondary education in 1975/76 is projected to be $1.79 billion - or 51% of the total cost (7).

We shall return to financial considerations below. From the foregoing it is apparent that manpower training policy is interwoven with the politics of post-secondary education in Canada. There is no coincidence in the fact that the federal-provincial agreements on manpower training will expire concurrently with the post-secondary finance agreements on March 31, 1977.

This paper offers a survey of Canadian post-secondary education in relation to manpower training by discussing terminology, describing the forms, and touching upon the trends in participation, the various provincial post-secondary recommendations, and financial and jurisdictional considerations.

POST SECONDARY EDUCATION

In the vocabulary of adult education, the term "post-secondary" education has become fashionable only recently in Canada. Europeans continue to favour variations on "tertiary", or "further" or "higher" education. According to Ontario's Commission on Post-Secondary Education, "post-secondary means activities for and by everyone beyond the age of 16 who is not attending high school" (8). On occasion the term is used in a more restricted fashion to apply only to formal institutions such as universities and community colleges. In English "continuing education" is often used to distinguish what remains from this restrictive use of "post-secondary".

The larger concept of "éducation permanente" or "life-long learning" implies much more than adult education. It represents "a new interpretation of the educational process" (9). Alberta's Commission on Educational Planning offers this description:

> Life-long learning is more crucial than mere additions to existing programs. It involves a totally revised concept of studentship - one which dissociates the term student from any particular age range. It rejects the equation of studentship with deferment - preparation, memorization, submission - in favour of realization or active learning-inquiring, exploring, living. It deliberately blurs dividing lines and provides for a merging of early, basic, higher and further education. Thus it contributes to continuity and satisfaction of living and learning (10).

All of these terms evoke a variety of images which defy precise definition. All are associated with post-secondary education. To these we must add "recurrent education", a recent linguistic innovation from the Organization for Economic Cooperation and Development denoting an intermittent access to learning opportunities during the adult years (11), and most recently "post-obligatory" education, utilized by the Ministry of Education, Quebec as an alternative to "post-secondary". Within the Ministry, a distinction is

made between "initial" post-obligatory education (full-time university or CEGEP students - recent graduates of "obligatory" education) and "subsequent" post-obligatory education (manpower training or citizen education of a socio-cultural nature, either full- or part-time) (12).

FORMS OF POST-SECONDARY EDUCATION

Universities

Canadian universities offer both credit and non-credit education. Credit education takes place at undergraduate and post-graduate levels in the liberal arts, social sciences, and pure and applied sciences. Particularly in the latter disciplines, many of the programs of study may be said to offer professional or occupational training at an advanced manpower level. Non-credit educational programs are also offered extensively, usually on a self-financing basis, whereas credit courses enjoy subsidization from government sources.

Community Colleges

In the past decade community colleges have emerged as a dynamic force in Canadian post-secondary education. "The colleges everywhere, despite their varying forms, were announced as vehicles of alternatives in education... First, an alternative to the sharp split of liberal and technical, of education and training... Secondly, alternatives with respect to who could participate in post-secondary education... Finally, the colleges were to be numerous enough and so well deployed as to be physically easy of access to all the citizens of every region who wished to take advantage of them" (13).

The idea, a transplant from the United States, takes on a variety of forms. In some jurisdictions the community colleges function in tandem with universities, offering a transferability of credits (e.g. British Columbia), and in others (Ontario) as alternative institutions offering no transfer to universities. In Quebec, community colleges are known as Colleges of General and Professional Education (Collèges d'enseignement générale et professionnelle - CEGEP); in Ontario as Colleges of Applied Arts and Technology (CAAT's); elsewhere as College or Community College. In some provinces community colleges co-exist with other non-university vocational or technological institutions.

In most jurisdictions the community colleges offer both credit and non-credit education, and both general and vocational courses. In New Brunswick, the newly-developed province-wide Community College offers only occupational education (14).

In Saskatchewan, a radically different community college structure has developed since 1972. The Saskatchewan Community Colleges utilize neither an established institutional base nor salaried full-time teachers. Instead, facilities are rented locally and instructors are hired on contact. The curriculum is determined entirely by local advisory committees of citizens, and credit courses are offered only on a contract basis with universities, institutes of technology, or the federal Department of Manpower and Immigration (15).

In most provinces community colleges offer the major portion of institutional manpower training under the Canada Manpower Training Program (CMTP). The notable exceptions are Quebec (where most CMTP programs are delivered by school boards), and British Columbia (where school boards share in program delivery). Accordingly, in most jurisdictions the federal manpower training expenditures represent a major source of revenue to Canadian community colleges.

School Boards

School boards have traditionally offered extensive adult education programs in all parts of Canada on a part-time basis. The importance of their role in occupational adult education has been reduced in most jurisdictions in recent years with the arrival of the community college system. Within Quebec, school boards offer the large majority of CMTP-financed courses, and in British Columbia school boards participate extensively in the CMTP.

Non-profit Voluntary Organizations

Throughout Canada non-profit organizations have long discharged a substantial role, particularly in the delivery of continuing (non-credit) education. By the very nature of these groups, statistics on the extent of their efforts are difficult to obtain. Examples of these organizations are the YM/YWCA, labour unions, churches, etc.

Other

- profit-making educational institutions
- business, government } - development of skills of employees internally

PARTICIPATION IN POST-SECONDARY EDUCATION

Full-time/Part-time

As the "baby boom" of the years 1945-1960 sweeps past the formal educational structures, an increasing proportion of Canadians in future will fall into age categories above the traditional full-time school participation level (16). Evidence is already becoming available that may demonstrate the effect of this phenomenon on post-secondary education. Among Canadian universities, the proportion of full-time to part-time credit students has changed dramatically from 1951 to 1973: (17).

	Students		
	Full-time	Part-time	Part-time as % of full-time
1951/52	63,499	14,505	22.8
1962/63	141,386	90,872	64.3
1973/74	332,289	280,017	84.3

If formal non-credit students are included, the non-full-time students outnumber the full-time in 1973/74 by 47%. This change also reflects an increased demand for learning opportunities by adults who return to formal institutions on a part-time basis. In the United States the average age of community college students has risen from 22 to 28 years from 1971 to 1975 (18).

Non-credit

In recent years a dramatic increase in the proportion of adults seeking non-credit continuing education has also become apparent. At present, only the formal

courses in this large area of study are available in the form of statistics: (19).

Students in Formal Continuing Education Courses	Part-time credit	Non-credit
1971/72	629,489	534,644
1973/74	619,579	713,021
% change	(1.6)	33.4

Among Canadian universities formal non-credit participation has increased by 66% from 1971 to 1974 (20).

Participation rates

In 1973/74 Statistics Canada reports the participation rate in formal continuing education programs as 9.4% for Canada, and for the provinces: (21).

	Participation rate	%/Canada
Newfoundland	7.70	81.9
Prince Edward Island	11.46	121.9
Nova Scotia	7.69	81.8
New Brunswick	5.73	61.0
Quebec	8.18	87.0
Ontario	9.83	104.6
Manitoba	7.45	79.3
Saskatchewan	6.60	68.8
Alberta	11.32	120.4
British Columbia	11.30	120.2
Yukon/Northwest Territories	9.16	97.4

A corresponding trend towards part-time participation in the Canada Manpower Training Program is evident only in Quebec and British Columbia: (22).

	Part-time as % of total students	
Region	1971/72	1974/75
Atlantic	3.8	4.8
Quebec	33.2	52.3
Ontario	1.5	3.0
Prairie	0.3	0.0
Pacific	25.9	34.0

As students in manpower training programs probably have much less control over the timing of their educational participation than do other adult students, this evidence suggests that the federal and various provincial authorities follow varying practices in different jurisdictions, either for reasons of andragogical judgment or administrative convenience. Could the higher part-time efforts in Quebec and British Columbia reflect the influence and orientation of the school boards, which offer manpower training in those provinces?

Sociological considerations

A sociological profile of manpower training students appears to suggest a working-class background, whereas participants in other forms of post-secondary education appear to reflect more middle-class orientation. There is a need for more scrutiny of this distinction. In particular, what effect has the cross-cultural phenomenon between manpower training students and their (middle class) teachers upon the nature and quality of the learning transaction? What are the social and political implications of a governmental program that reduces unemployment (and discontent) seasonally and cyclically among working class people? (23).

PROVINCIAL POST-SECONDARY REPORTS

Since 1969, several provinces have commissioned major studies of aspects of their educational or post-secondary policies. What follows is a brief resumé of the reports in chronological order (24).

Alberta: an emphasis on the role of an emerging educational system in shaping the future direction of Alberta. Advocates critical examination of structures, learning strategies and curriculum in the context of life-long learning and citizen participation (25).

Ontario: a critical examination of trends and directions in post-secondary education. Advocacy of life-long learning as an organizing principle; encouragement of "open sector" (non-formal) learning opportunities; access for all adult residents; ignores federal government (26).

Saskatchewan: recommends a unique community college structure, emphasis on "community" and local initiative (27).

Manitoba: develops a plan for post-secondary education based on student needs, citizen participation. Recommends a Quebec CEGEP model for Manitoba community colleges (28).

British Columbia: an analysis of community colleges recommending a re-direction of future (outlying) colleges on lines similar to the Saskatchewan model (29).

Nova Scotia: education only a part of Royal Commission report; brief review of whole educational spectrum including manpower, continuing education (30).

Québec: a report on the "state and needs of college instruction" recommends a closer relationship between colleges and universities and greater emphasis on the student's objectives in evaluation, structures to respond to programs, and the importance of response to local and diverse needs within a changing educational system. (31).

The common thread running through each of these studies is espousal of the principle of life-long learning as a key concept for educational planning. What is the implication of this unanimous provincial advocacy for the future direction of manpower training policy?

POST-SECONDARY FINANCE

Federal support for post-secondary education has increased rapidly since 1945 when substantial federal funds first reached the universities through the Veterans Rehabilitation Act. When this program ended in 1949, Canadian universities faced a financial crisis, and in 1951, when the Massey Commission (32) recommended that a per-capita grant of fifty cents be distributed to the universities on a per-student basis, the federal government implemented this recommendation promptly. Over time the per-capita base rose, to a level of five dollars in 1966 (33). In one year, from 1966 to 1967 (the first year of the new fiscal arrangements described above), federal funding climbed from $100 million to $422 million. The rapid increase in federal involvement is seen in the following figures: (34).

Post-Secondary Expenditures

	Federal contribution (millions)	% total cost	% of total Fed. Expend.
1960/61	$ 67	20	1.0
1971/72	$1,150	50	6.6

The present sharing of post-secondary education costs is summarized in the following table (35):

	Total P/S expenditures ($millions)	Federal ($/%)	Provincial ($/%)	Fees ($/%)	Other ($/%)
1972/73	2,423	$1,302	658	267	196
		53.7%	27.1	11.0	8.1
1973/74	2,665	1,388	802	289	185
		52.1%	30.1	10.8	7.0
1974/75	3,039	1,574	977	314	174
		51.8%	32.2	10.3	5.7
1975/76	3,533	1,789	1,210	339	195
		50.6%	34.2	9.6	5.5
1976/77	3,962	2,024	1,364	360	214
		51.1%	34.4	9.1	5.4

One of the federal government's stated priorities is to reduce disparities between various parts of the country. The Secretary of State believes that the present fiscal arrangements "appear to have had little effect in reducing some of the provincial disparities in the provision of post-secondary education". (36) The following table breaks down the federal contribution to post-secondary education by province and offers a comparison with a provincial income indicator (average family income):

	Fed. Cont. (38) 1975/76 (thousands)	Population (38) Oct. 1, 1975 (thousands)	Per-capita value ($)	%/Canada	Average family income (1973) %/Canada	$
Nfld.	$ 31,485	553	56.9	72.9	73.9	9,400
N. S.	61,464	827	74.3	95.3	83.2	10,575
P. E. I.	6,462	120	53.9	69.1	67.4	8,572
N. B.	39,614	681	58.2	74.6	69.8	8,873
Québec	535,591	6,208	86.3	110.6	94.6	12,024
Manitoba	649,134	8,270	78.5	100.6	109.4	13,912
Manitoba	71,824	1,021	70.3	90.1	89.6	11,389
Sask.	59,366	925	64.2	82.3	86.8	11,032
Alberta	145,634	1,788	81.5	104.5	97.6	12,405
B. C.	145,535	2,471	58.9	75.5	109.6	13,942
Canada	1,788,905	22,923	78.0	100.0	100.0	12,716

The provincial governments, taken together, are projected to contribute from their own tax resources 34.2% of the total cost of post-secondary education in 1975/76, but this share varies between each jurisdiction, particularly on a per-capita basis: (40).

	Provincial Contribution ($millions)	Total cost ($millions)	Provincial % Total cost	Provincial cont. per-capita ($)
Newfoundland	29.7	67.3	44.1	53.7
Nova Scotia	36.1	119.8	30.2	43.7
Prince Edward Is.	5.7	15.9	36.1	47.7
New Brunswick	26.8	77.0	34.8	39.3
Quebec	283.7	952.7	29.8	45.7
Ontario	515.8	1,401.6	36.8	62.4
Manitoba	48.2	144.0	33.4	47.2
Saskatchewan	35.4	112.2	31.6	38.3
Alberta	104.5	287.3	36.4	56.5
British Columbia	124.2	312.5	39.7	50.3

The projected cost of post-secondary education in 1975/76 contains the following components: (41).

Teacher training	$ 11,951,000
Community colleges (and related institutions)	$ 849,890,000
Hospital schools for nursing etc.	$ 30,203,000
Universities	$2,641,229,000
	$3,533,273,000

JURISDICTION OVER POST-SECONDARY EDUCATION

In the British North America Act (1867) education "in and for each province" is defined as an exclusively provincial matter. Clearly, the present direction and scope of the various forms of adult education practiced in Canada today were not foreseen in the mid-nineteenth century when Canada's present constitutional framework was set down. Nonetheless no substantial body of opinion can be found to support a frontal attack on the strong provincial prerogatives in any form of educational endeavour, including post-secondary education.

The arguments for a 'federal presence' in post-secondary education appear to stem from the apparently very substantial need for additional funding brought on by the huge enrolment increases in universities as a result of the post-war baby boom. Although the future growth areas for adult education may well be those which now self-finance, a cost-push momentum will continue to encourage increasing demands for funds by the established institutions of post-secondary education even when enrolments of young adults inevitably decline in the coming decade. The profile of academic staff will tend to reflect greater seniority of experience in the future and therefore increasing compensation costs.

In a recent speech, the Secretary of State articulated several arguments in defence of federal involvement, including: national unity/national interest; promotion of research towards economic development; need to encourage equal participation of all regions in the national life; development of professionally trained manpower for economic development; keeping down fees to encourage equality of opportunity and access; ensuring cultural and intellectual development of the country; promotion of scholarship; maintenance of university independence; overcoming parochial viewpoints; federal government as the largest employer of graduates (42).

The present Prime Minister of Canada has argued forcefully in the past against the former federal policy of direct grants to universities because education lies outside the bounds of federal jurisdiction: "If a govern-

ment has at its disposal such a surplus of funds that it can undertake to support a part of the common good that does not lie within its jurisdiction, one may suspect that this government controls more than its share of taxation" (43).

What would happen if the federal government were to propose to the provinces that it hand over to them an equal per-capita allocation (in lieu of the present fiscal arrangements) generally to support education? If these funds were no longer tied to actual operating costs of post-secondary education, but rather were to be allocated at the sole discretion of the province, what would be the impact on established post-secondary institutions? These are questions that may well surface in the course of negotiations in the coming year.

What impact would this approach by the federal government have upon the negotiations concerning a new agreement on manpower training policy? To what extent are the federal arguments for primary initiative in the area of manpower training different from the arguments for involvement in post-secondary education? What, indeed, would be the impact of a policy wherein provincial governments had a greater capacity to affect manpower training strategies operating within their bounds? How, for example, would the federal government respond to a training strategy such as that proposed by the Alberta Premier in 1972? (44).

> (The training) system should include the elements of original preparation for employment, retraining and continuing education. . . This will mean a major re-orientation of employees, employers and educational institutions to work co-operatively in exploring such areas as: (1) Study-work situations; (2) Greater use of training-on-the-job situations; (3) Internship concepts; (4) Sabbatical leave situations.

---

1. Cf. *The Development of Canadian Policy.*
2. Cf. *Present Situation.*
3. From January 9, 1952 to March 31, 1967 federal grants to universities totalled $346 million. (Canadian Tax Foundation, *The National Finances*, Toronto, 1975, p. 191.)
4. The Department of Manpower and Immigration was created that year and the Adult Occupational Training Act was proclaimed in 1967.
5. Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (1967) Part 2.
6. Newfoundland, Prince Edward Island and New Brunswick prefer the per-capita arrangement.
7. Statistics Canada, *Expenditures on Post-Secondary Education*, 1975 (unpublished). This projection includes payments under the Adult Occupational Training Act.
8. Commission on Post-Secondary Education, *The Learning Society/ La Société s'épanouit*, Toronto, 1972.
9. Bélanger, Paul, and Pâquet, Pierre, *Problématique de l'éducation des adultes dans les CEGEP, Prospectives*, August 1970, p. 104. Statistics Canada translates continuing education as 'éducation permanente'.
10. Commission on Educational Planning, *A Choice of Futures*, Edmonton, 1972, p. 38.
11. Cf. *Future Environment.*
12. Memorandum from the Ministry of Education to Treasury Board, May 22, 1975.
13. Thomas, A.M., *Colleges as Medium*, Proceedings of Association of Canadian Community Colleges, Annual Meeting, Vancouver, November 11, 1975.
14. Commission de l'enseignement supérieure non-universitaire du Nouveau Brunswick.
15. Department of Continuing Education, *Report of Minister's Advisory Committee on Community Colleges*, Regina, 1972. See also Report of Saskatchewan Community College Workshop, October 21/24, 1975 to be published by CAAE.
16. Cf. *Future Environment.*
17. Statistics Canada, *Survey of Higher Education 1950/52*, cat. no 81-402, 1954; *Survey of Higher Education, Part 2, Degrees, Staff and Summary*, cat. no 81-211, 1964; *Advance Statistics of Education, 1975/76*, cat. no 81-220, September 1975; and *Enrolment in Continuing Education Programs 1973/74*, cat. no 81-001, December 1975.
18. *Change*, October 1975.
19. Statistics Canada, *Enrolment in Continuing Education Programs 1973/74, op. cit.*
20. Statistics Canada, unpublished.
21. Statistics Canada, *Enrolment, op. cit.* expressed as percentage of out-of-school population age 15 and over.
22. Department of Manpower and Immigration.
23. Bélanger, Paul, and Pâquet, Pierre, *La Formation professionnelle des adultes, sa signification sociale*, ICEA, Montreal, 1975.
24. For an analysis of the reports up to 1973 see Thomas, A. M., *A Summary and Critique of Various Reports on Post-Secondary Education in Canada, 1969-1973*, CAAE, Toronto, 1974.
25. Commission on Educational Planning, *op. cit.*
26. Commission on Post-Secondary Education, *op. cit.*
27. Minister's Advisory Committee on Community Colleges, *op. cit.*
28. Task Force on Post-Secondary Education, Winnipeg, 1973.
29. Task Force on the Community College in British Columbia, *Towards a Learning Society*, Victoria, 1974.
30. Report of the Royal Commission on Education, Public Services and Provincial-Municipal Relations, Volume 3, *Education*, Halifax, 1974.
31. Conseil supérieur de l'éducation, *Le Collège: rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*, Québec, 1975. See also *Prospectives*, October 1975.
32. Royal Commission on National Arts, Letters and Sciences.
33. Cf. footnote 3.
34. J. Hugh Faulkner, Secretary of State, *Notes for an Address*, York University, Toronto, March 13, 1974.
35. Statistics Canada, *Expenditures on Post-Secondary Education, op. cit.* These figures include projections. Federal contributions to the provinces under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act and the Minority Language Program are included within the federal portion.
36. J. Hugh Faulkner, *op. cit.*
37. Statistics Canada, *Expenditures on Post Secondary Education, op. cit.* Territorial, overseas, and undistributed federal contributions total $42,796,000.
38. Statistics Canada, *Population of Canada*, cat. no 91-001, November 1975.
39. Statistics Canada, *Income Distribution by Size in Canada, 1973*, cat. no 13-207, July 1975.
40. Statistics Canada, *Expenditures on Post-Secondary Education, op. cit.* For per-capita calculation base see footnote 38.
41. *Ibid.*
42. J. Hugh Faulkner, *op. cit.*
43. *Trudeau, P.E., Federalism and the French Canadians*, Macmillan, Toronto, 1968, p. 80.
44. Lougheed, P., *Manpower Policy of the Province of Alberta: Objectives and Guidelines*, Edmonton, November 9, 1972, p. 6.

The Future of Manpower Training: What is at Stake?

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

The experience accumulated over the past ten years, under the Adult Occupational Training Act, has allowed us to evaluate this field and to determine the value of vocational training activities. In addition, we have been able to find the weaknesses of the system, and to ponder future changes to the program.

These questions are particularly topical since we are presently analysing and redefining existing agreements between the Federal Government and the provinces. Provincial manpower Ministers have submitted to their federal counterpart a proposal for several changes, especially in matters of jurisdiction over vocational training. This important matter has yet to be clarified. But there are also several questions concerning future orientation and operation of the program. These questions are directed towards all those concerned with manpower training.

Objectives and Priorities

In 1967, the Federal Government set three goals for the manpower training program: growth, equity and stabilization, but it gave priority to the first one: the CMTP was to promote long term economic growth. However, social and economic circumstances, along with jurisdiction, were among the many contributing factors that diverted the CMTP toward short-term stabilization.

In terms of on-going negotiations, one may wonder what goals the manpower training program will try to reach. There are several possibilities, and different priorities, that the programs could choose to address. Here are some possible orientations:

- A short-range economic trend: we know that in our present environment, we have a high level of unemployment, and at the same time, available jobs which require little qualification. (1) The CMTP could then be a functional means of rapidly providing the technical training required for such jobs, in which case, the beneficiaries would be recruited among less skilled workers.

- A middle or long range goal: manpower training programs could then focus upon a wider group, mostly from the working class, as a way of helping them to meet economic changes. This entails a knowledge of the labour market and a certain amount of planning. The training would then be technical as well as vocational, and the programming based on prerequisites for the jobs sought. If the point is to reach the highest possible degree of economic worth, then the objectives becomes profitability. This would imply putting into operation certain measures (2) to overcome the obstacles hindering participation by the target population. For example, job opportunities for former trainees are one of the key elements in this approach.

- On the basis of an analysis of the deficiencies of on-going programs, (3) we could try to direct efforts towards other classes of the population (managers, foremen, administrators, professionals). The cost benefit output would be higher. Training would then involve administration or management courses, or highly skilled specialization.

- Manpower training could have a social purpose; it could compensate for the gaps in the regular school system, and for the individual's limited schooling. It would offer a second chance, allowing the individual to face up to and solve problems which initially prevented him from adequate schooling: generation gaps, social handicaps. Manpower training would then aim at social justice based on equal opportunity to education.

- A social and cultural use of the program could encourage community self-help, and the capacity not only to adapt to changes but also to trigger them. Historically, the whole concept of adult education has been connected to such a purpose.

These few examples give an idea of the many possible options for training programs. It is not a matter of choosing one objective above all others, but rather of clearly establishing where our priorities lie, which goals are to be kept or rejected, and on the basis of what political options. In other words, we have to determine the importance of the social, educational, and economic commitments in manpower training programs.

Two international bodies (OECD and UNESCO) have developed a more global approach, interweaving manpower training with the country's whole educational plan. OECD relies on a concept of "recurrent education", while UNESCO chooses "lifelong learning". (4) These two propositions are based on a global outlook which links education with social and economic development. The OECD report gives the following account on recurrent education:

> It implies some drastic changes in social, political, and economic institutions, but it also finds in edu-

> cation the proper tool to bring about these changes. It is not offered under false pretences as a substite educational plan, since it relies on the principle that the development of education and social changes interact, and that on alternative educational strategy can help to instigate simultaneous social modifications. (5)

The Faure Commission stresses that education must be regarded as a political matter, in which the importance of political action is decisive. According to the Commission, there is a close link between social and economic changes and the structures or methods of education, whether it is simultaneous or deferred. Education contributes to the shaping of history. The Faure report states that education provides a community with the knowledge or its own environment, and can help society become aware of its problems. Furthermore, provided that it strives to train all-round individuals who are consciously progressing towards their emancipation and the betterment of their society, education can contribute substantially to the improvement and humanization of society. UNESCO's Director-General states that:

> The will to promote lifelong learning implies a social progress objective to which it contributes in return. (6)

Both approaches acknowledge the interaction of the educational and social systems. The educational system is determined by the social environment but in return it can influence it and encourage changes. As pointed out in the OECD paper, the educational system has a double purpose, namely adaptation and emancipation. The following statement has been made concerning targets of recurrent education:

> Each objective must be conducive to the transmittal of knowledge, aptitudes and attitudes, as well as to the discovery of new ideas, aptitudes and attitudes; each must help the individual adapt to the demands of society, and also provide him with the ability and adequate tools to improve it. Just as ambiguous is the target of equality, particularly in its social-economic dimension: recurrent education is supposed to make education more adaptable to the labour market, and at the same time to free the individual from social and economic stress. (7)

This double purpose presents certain contradictory factors in terms of priorities and of the importance of each of the two aspects (adaptation and emancipation). The authors of the report were quite aware of this predicament, and recalled to mind certain general principles, in the conclusion of their report:

> We may have to give preference to adults whose education did not go beyond the primary school level, or to adults with an even lower level of education, and to offer them a second chance by means of recurrent education. If we choose to do so, we shall have to spend most of the funds initially set aside for post-secondary education on basic schooling at least for the first decade. However, this period of time could vary from one country to another. Generally speaking, if equalization is the prime target, in all countries, the old, less educated, and jobless will have an opportunity to benefit from recurrent education. However, in the light of each country's own economic circumstances and political hue, this priority will to a greater or lesser extent surpass other objectives related to manpower and human resources. (8)

Here is what is actually at stake: to what extent will the goals of manpower and economic growth surpass all other possible objectives?

According to the OECD report, adults with a lower level of education should have priority, so they say. However, recurrent education (as several members of OECD actually seem to want to use it) does not necessarily strive towards that goal. In fact, it could even jeopardize some of the knowledge previously acquired. The Director-General of UNESCO made the following remarks about recurrent education:

> We must stress that this notion has allowed a useful in-depth study of certain aspects of lifelong learning and its relations with the labour force. The concept of rotation, or recurrence, offers a practical solution to various problems. However, its access should not be limited to those who have a more complete educational and cultural background, otherwise it would increase rather than reduce the gap between social classes. Moreover, the opportunity for further training after a period of employment should not be used as an excuse to reduce the initial educational period at the expense of the underpriviledged, who could then find themselves further confined to inferior jobs.
>
> If recurrent education implies an arbitrary reduction of the initial education period, while it demands that one go back to studying after a certain time on the job, then everything must be done to truly guarantee this opportunity, and to preserve every aspect of education which contributes to self-fulfilment. (9)

Target-Population

Who will training programs cater to? This is an area of confusion and contradictions. There are several tendencies, some to direct the efforts towards the training of better educated and more highly skilled segments of the population who hold higher ranking jobs; and others to continue to cater to the working class or even more precisely to the underprivileged. Where do we stand?

Contents

What will training programs cover? Will they deal exclusively with occupational competence, or will they favour a multi-purpose polyvalent orientation, that is to say a broad perspective which takes into account the trainee's needs as a worker (beyond the acquisition of technical skills), and also as a citizen entitled to active participation in society.

Whatever their propositions, both OECD and UNESCO admit this moral imperative. Inspite of the validity of the OECD approach to meet the changing needs of society, the authors of the OECD report argue that it cannot be done rigourously:

Granted the needs for a rapid increase of skilled

> manpower supply, recurrent education could provide the necessary flexibility. The implications of such a system go beyond programs offering new skills and their adaptation to technological progress. The principle of recurrent education relies on a certain amount of flexibility essential throughout a professional career in a technological society. It requires a change of attitude in the evaluation of the capacity to plan a career and to make wise choices, just as much as professional knowledge and competance **stricto senso.** (10)

In that perspective, the authors of the OECD report reject the idea of splitting the task by entrusting vocational training to industry and general training to the educational system. UNESCO agrees that a broad span of programming is essential:

> Lifelong learning, as any other form of education, should go beyond purely functional occupational training. It should indeed be a key factor in development, but it should also strive towards the total fulfilment of the individual, and as a part of society in production, political action, culture, and leisure. In fact, such is the purpose of genuine development. (11)

A multi-purpose orientation for manpower training seems imperative if we want to promote the shaping of a genuine adult education policy. The improvement of human resources entails much more than a series of courses, or strictly occupational training, and this is just as valid for industrial training as it is for institutional training.

But a number of discrepancies may arise between these propositions and the actual state of affairs. "Culture et Liberté", a French continuing education structure proposed the following distinction between actions and intentions:

> It will be possible to judge objectives on the basis of the importance given to general education in vocational training. If indeed there is no cultural goal in continuing vocational training, then it becomes nothing more than a job. This is unacceptable, even if it offers some workers a chance for a higher income. Manpower training should not just help workers to be better equipped to take their place in the production line, it must also be concerned with their total fulfilment. (12)

Educational Strategy

Any plan to set up a continuing education system whether it follows lifelong learning or recurrent education, implies the availability of a number of means: among them, paid educational leave, adequate funds to operate such a program, and a structure which allows all those involved to participate fully in the operation of the program at all levels.

We will not discuss paid educational leave here, as there is a document which refers specifically ot its value.

Concerning finance, we must stress that funds should be made available not only to operate training courses, but also to compensate for the workers' loss of income, and to guarantee the trainees full social benefits. Where should the funds come from and how should they be administered? This intricate question can be tied to the previous question related to paid educational leave. In any case, funds should not be available only for technical and occupational training purposes. This is clearly stated in the OECD report:

> By virtue of the equal opportunity target, and granted everyone's own educational appetite, paid training leave opportunities should not apply exclusively to studies of particular value to industry and the economy. (13)

Apart from these measures, such an educational system also requires a framework of cooperation. According to the proposition presented in the OECD report:

> (Recurrent education) requires that we steer away from a rigid institutional system which imposes its objectives and its values on the students, and that we work out a framework of participation in decisions concerning all aspects of the system, namely its goals and the means to reach them. But out of its social and political context, such an involvement in decision making is nothing more than a smoke—screen which hides politics quite contrary to those initially set. (14)

The report concludes as follows:

> We cannot over-emphasize the fact that such a radical change should be carefully prepared through research and planning, but that scientific arguments alone will not be conclusive. The key factors of such a project, and its main implications, will have to be submitted for consideration by all the social partners involved as well as all the countries' planning and decision making structures. (15)

It will be necessary to determine where legislation is heading on these measures and, consequently, on what educational strategy it will rely when redefining the framework of adult education and training.

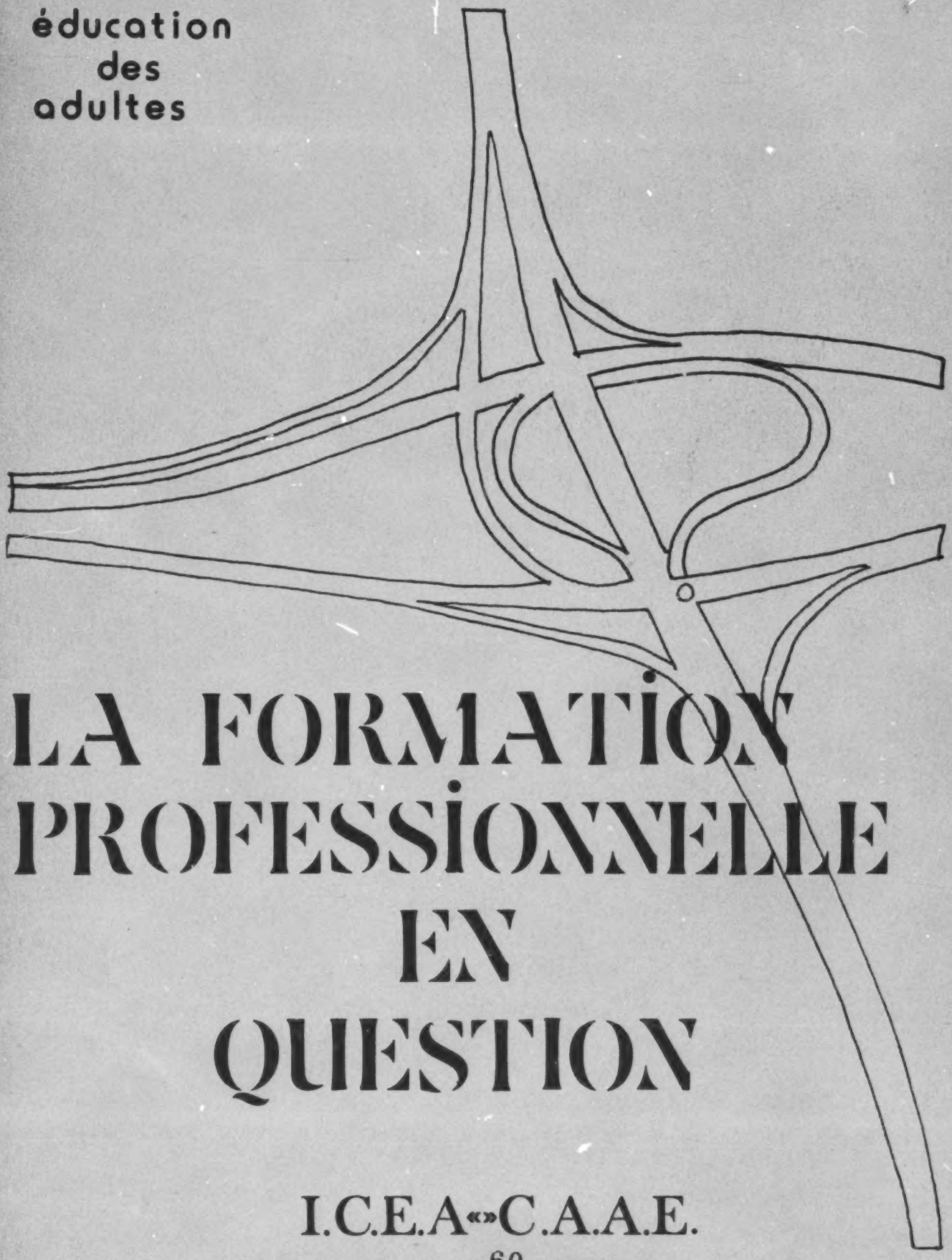
These thoughts point out what is at stake in manpower training negotiations. The social partners have specific and diverging interests in this matter. Therefore, we feel that all debates on the re-structuring of manpower training should be held in public and with the full participation of all the interested parties.

---

1. We are saying nothing here of the highly skilled jobs, for which there could be a lack of supply.
2. For example: training allowances.
3. Such an analysis of program boundaries in the working class relies upon a principle of endowment: poor results are attributed to the inability of the working class to make the most of extended training courses. Thus the question of a necessary link between a manpower policy and an economic growth policy (for example an employment policy) is avoided.
4. On this matter the following two documents should be consulted: (1) OECD: Kallen (Denis), Bengtsson (Jarl), *L'éducation récurrente: une stratégie pour une formation continue*, Paris, OECD, 1973 p. 99.
   (2) UNESCO: Faure, (Edgar) et. al., *Apprendre à être*, Paris, UNESCO, 1972, p. 388.
5. Kallen (Denis), Bengtsson (Jarl), *op. cit.*, p. 15
6. M'Bow (Amadou Mahtar), speech given at the University of Sherbrooke, Sherbrooke, October 25, 1975, p. 8.

7. Ibid., p. 51.
8. *Op. cit.*, p. 98.
9. M'Bow (Amandou Mahtar), *op. cit.*, p. 7.
10. Kallen (Denis), Bengtsson (Jarl), *op. cit.*, p. 47
11. M'Bow (Amandou Mahtar), *op. cit.*, p. 6.
12. Culture et Liberté, *Continuing education: Lifelong Learning*, Nogent-sur-Marne, 1975.
13. Kallen (Denis), Bengtsson (Jarl), *op. cit.*, p. 77.
14. Ibid., p. 35
15. Ibid., p. 97.

éducation
des
adultes



LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN QUESTION

I.C.E.A«»C.A.A.E.
60

Les obstacles majeurs à la participation des citoyens aux débats sur la formation professionnelle des adultes sont la complexité de ce dossier et le manque crucial d'information publique sur cette question.

Aussi, à l'occasion du colloque intitulé "la formation de la main-d'oeuvre en question",* la Canadian Association for Adult Education et l'Institut canadien d'éducation des adultes ont décidé d'élaborer et de publier un dossier sur ce que nous croyons être les dimensions majeures du problème. Nous espérons que ce document sera utile non seulement aux participants à ce colloque mais aussi à tous ceux qui entendent intervenir dans la discussion qui s'amorce au pays afin que les politiques d'éducation des adultes répondent davantage aux besoins de la population.

Ce dossier a été préparé sous la direction de Pierre Pâquet, de l'Institut canadien d'éducation des adultes. Y a collaboré Jeffrey L. Field, de la Canadian Association for Adult Education.

Ian Morrison
Canadian Association for Adult Education
Paul Bélanger
Institut canadien d'éducation des adultes

* *"La formation de la main-d'oeuvre en question"*, colloque organisé à Ottawa par l'**Institut canadien d'éducation des adultes** et la **Canadian Association for Adult Education**, les 27-28-29 janvier 1976.

Cette publication a été réalisée avec la collaboration financière
du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration du Canada.

Janvier 1976
© Tous droits réservés
par

Institut canadien d'éducation
des adultes, (ICEA)
506 est, Ste-Catherine, suite 800,
Montréal, Québec.

Canadian Association for
Adult Education (CAAE)
29 Prince Arthur Avenue
Toronto, Ontario.

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
premier trimestre 1976

Lithographié par Journal Offset Inc.
254 Benjamin-Hudon, Ville St-Laurent,
Québec.

TABLE DES MATIERES

Evolution des politiques canadiennes en matière de formation professionnelle et de main-d'oeuvre, *par Pierre Pâquet* 5

Questions soulevées par le programme de formation professionnelle des adultes, *par Pierre Pâquet.* 11

Evaluation du programme de formation professionnelle subventionné par le gouvernement, *par Morley Gunderson* 17

L'éducation des adultes: état des activités dans ce domaine, *par Pierre Pâquet* 21

Contexte démographique: essai de prospectives, par *Morley Gunderson.* 47

Congé-éducation payé, *par Paul Bélanger* 51

Tendances et enjeux de l'enseignement post-secondaire au Canada, *par Ian Morrison* 57

Les enjeux de la formation, *par Pierre Pâquet* 63

Bibliographie sélective 67

Evolution des politiques canadiennes en matière de formation professionnelle et de main-d'oeuvre

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

Pour les fins du présent dossier, nous distinguerons deux parties: une première couvrira la période allant jusqu'à 1959; une seconde ira de 1960 à nos jours. Notons toutefois que le présent dossier ne prendra en considération que l'évolution des politiques sur la scène nationale, laissant pour compte l'évolution de la situation dans les différentes provinces.

Comme la formation professionnelle ne saurait être traitée sans se référer à une politique de main-d'oeuvre, et que la politique de main-d'oeuvre est liée à une politique de l'emploi, les informations que nous fournirons concerneront ces trois éléments. Pour illustrer ce que nous voulons dire, nous nous référerons à une opinion de MM. Bernard Brody et Gilles Parent concernant les programmes de formation professionnelle:

> "(...) Un des axes principaux d'une politique de main-d'oeuvre est la formation professionnelle. Ceci touche à l'offre de travail et ne constitue qu'une des deux lames de la paire de ciseaux. L'autre lame est une politique qui touche la demande de travail, ou une politique d'emploi. La première ne sera donc efficace qu'à la condition que l'on se donne les moyens d'influencer quantativement et qualitativement la demande de travail, de la même façon qu'une paire de ciseaux n'est utile que si elle peut couper en faisant se croiser ses deux lames." (1)

PERIODE ALLANT JUSQU'A 1959

1910: Commission royale d'enquête sur la formation industrielle et professionnelle. Cette commission remet son rapport en 1913.

1913: Loi d'instruction agricole. Le gouvernement fédéral met à la disposition des provinces une somme de $10 millions à partager en fonction de la population respective de chaque province. La réalisation du programme incombe aux provinces, via des institutions telles les écoles vétérinaires et les collèges d'agriculture.

1918: Loi de la coordination des bureaux de placement. Il existait alors 80 bureaux dans les provinces et ceux-ci tombaient sous le contrôle administratif des provinces.

1919: Loi d'enseignement technique. Cette loi met en application, du moins en partie, les recommandations de la commission d'enquête sur la formation industrielle et professionnelle (1910). Le gouvernement fédéral s'engage à verser une somme de $10 millions sur une période de 10 ans. Il s'agit d'un programme à frais partagés. Ce programme dut être prolongé à quatre reprises avant que l'on épuise finalement les sommes prévues à cette fin, en 1948 (c'est-à-dire 29 ans plus tard).

1927: La commission royale d'enquête, dite commission BEATTY, étudie les services techniques et professionnels.

1931: Loi de l'enseignement professionnel. Cette loi donnait suite aux recommandations de la commission BEATTY. A cause de dépression, cette loi ne fut jamais promulguée. En fait, la loi de 1919, prévue pour durer dix ans, fut prolongée à deux reprises pour des périodes de cinq ans, c'est-à-dire jusqu'en 1939.

1937: La commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (dite commission ROWELL-SIROIS). Cette commission remet son rapport en 1940. La commission y affirme que le concept d'éducation a changé depuis l'AANB (1867) et qu'il comprend maintenant de nouvelles dimensions.

Dans ce rapport, on souligne que la formation des chômeurs devrait être pour le gouvernement fédéral une préoccupation plus grande que tel n'est le cas. A cause de la constitution même du pays, la commission se limite à faire des propositions d'ordre financier (2), aidant les provinces à faire face à leurs responsabilités en cette matière. Selon l'esprit du rapport, il revient aux provinces d'assurer la formation à ceux qui en ont besoin.

Cette commission recommande en outre que le gouvernement fédéral ait pleins pouvoirs (i.e. juridiction exclusive) dans les domaines suivants:
- le secours aux chômeurs jugés aptes au travail,
- l'établissement de bureaux de placement pour les chômeurs,
- l'assurance-chômage.

1937: Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture. Il s'agit de promouvoir des projets de formation professionnelle pour les jeunes de

dix-huit à trente ans. $2.5 millions sont ainsi investis durant les deux ans d'existence de ce programme.

1939: Loi sur la formation de la jeunesse. Cette loi succède à la précédente. En trois (3) ans, $4.5 millions seront utilisés pour accroître la formation professionnelle des jeunes de seize à trente ans.

Influencés par la conjoncture, les lois de 1937 et de 1939 sont axées sur les forces armées et les industries de guerre.

1940: La constitution canadienne est modifiée pour reconnaître au fédéral un droit constitutionnel exclusif en matière d'assurance-chômage.

1940: Loi de l'assurance-chômage. Dans le cadre de cette loi, on prévoit la création d'un service national de placements destiné à fonctionner en liaison étroite avec le système d'assurance-chômage. Ce service est mis sur pied en 1941 et relève alors de la commission d'assurance-chômage. Seule la province de Québec n'abandonnera pas son service de placement.

1942: Les accords entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de formation professionnelle sont regroupés dans la loi sur la coordination de la formation professionnelle. Cette loi constituera l'épine dorsale des relations fédérales-provinciales dans ce secteur durant les années 1940 et 1950. S'appuyant sur un programme à frais partagés, cette loi vise à accorder un support à l'enseignement de niveau secondaire, dans le sens de la loi de 1919. On y prévoit la formation des chômeurs, tel que cela avait été initié durant la dépression. Ces deux aspects, support aux institutions d'enseignement et initiative du gouvernement fédéral pour combattre le chômage, par l'intermédiaire des provinces, constituent le noyau de la stratégie gouvernementale en matière de formation.

La loi prévoit la création d'un conseil consultatif de la formation professionnelle regroupant des représentants des employeurs, des syndicats et des gouvernements provinciaux. En vertu de cette loi, des accords ultérieurs sont signés avec les provinces en 1948 et 1957 car les provinces avaient réclamé des allocations de formation et des argents pour couvrir les frais d'opération de ces programmes. Une somme de $25 millions avait été prévue pour couvrir ces programmes. Mais en 1960, moins de la moitié des fonds avaient été utilisés. Terre-Neuve et le Québec n'avaient réclamé aucun argent.

1945: Loi sur la réhabilitation des vétérans. En vertu de cette loi, un vétéran retournant dans une institution d'enseignement ou recevant de la formation professionnelle peut recevoir une allocation mensuelle et peut se faire payer ses frais de scolarité. Ainsi 50,000 vétérans s'inscriront dans les universités et 85,000 autres dans les écoles techniques ou professionnelles.

1949: Commission royale d'enquête sur le développement des arts, des lettres et des sciences (dite commission MASSEY). Cette commission remet son rapport en 1951. La commission reconnaît des responsabilités au gouvernement fédéral face aux universités canadiennes. Les recommandations suivantes y sont formulées:

- Outre l'aide déjà apportée à la recherche (et à d'autres secteurs), que le gouvernement fédéral accorde des subventions annuelles en fonction de la population respective de chaque province.
- Après consultation avec les provinces et les universités, que la répartition soit faite entre les universités en fonction de leur nombre respectif d'étudiants inscrits.
- Que ces subventions soient assez substantielles pour permettre aux universités de répondre aux besoins.

Ces recommandations allaient dans le sens des demandes faites en 1949 par la Conférence nationale des universités canadiennes qui réclamait alors la participation du gouvernement fédéral au financement des universités, à partir des besoins du pays en main-d'oeuvre hautement qualifiée.

1952: Le gouvernement fédéral autorise le versement de subventions aux universités canadiennes. Initialement, ces subventions équivalent à $0.50/personne en fonction de la population totale de chaque province. La dernière année où le programme est en vigueur, soit 1966-67, la subvention représente alors $5.00/personne.

Ce programme, s'il fut bien accueilli par les universités, le fut moins bien par les gouvernements provinciaux qui y voyaient une intrusion du gouvernement fédéral dans un domaine relevant de leur juridiction. Le gouvernement québécois ordonne même aux universités de la province de refuser ces subventions. Ce n'est qu'en 1959 que le litige fut réglé, le gouvernement du Québec récupérant des sommes d'argent équivalant au montant que les universités auraient autrement reçu du gouvernement fédéral.

A partir de 1967, l'ensemble des provinces devaient recevoir directement les argents en question, en vertu des accords fiscaux signés entre le gouvernement fédéral et les provinces. Durant les seize années où le programme fut en vigueur, quelques $400 millions furent ainsi redistribués pour la formation de niveau universitaire.

PERIODE ALLANT DE 1960 A NOS JOURS

Voici comment, selon le Conseil économique du Canada (3), aurait été posé le diagnostic de la situation devant déboucher sur les politiques de main-d'oeuvre:

> "A la fin des années 1950 et au début des années 1960, le ralentissement prononcé de l'activité économique en Amérique du Nord a provoqué une controverse générale sur les causes du chômage. Ce que Harry Johnson a appelé *l'engouement par l'automation* (sic) a convaincu beaucoup de personnes

que c'est une transformation structurelle de l'économie qui est au coeur du problème. Cette vue structuraliste, renforcée par la prise de conscience générale concernant le degré d'instruction et de formation relativement faible de la main-d'oeuvre au Canada..., a donné un stimulant important à la mise en oeuvre et au développement de nouveaux instruments politiques dans le domaine de la main-d'oeuvre."

Le faible taux de croissance économique, accompagné d'une augmentation du niveau de chômage (conjoncturel et voir même structurel) dans la seconde moitié des années 1950, devait favoriser la mise en place d'une politique de main-d'oeuvre.

Quand le taux de chômage atteignit les 8% à l'été 1960, le gouvernement fédéral haussa sa contribution aux provinces, pour la formation des travailleurs en chômage, de 50% à 75%. Mais avant la fin de cette même année 1960, le gouvernement fédéral avait adopté une nouvelle loi de portée plus générale.

1960: Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle. Il s'agit ici de la première tentative d'envergure de la part du gouvernement fédéral pour faire face aux problèmes économiques en termes de politique de main-d'oeuvre.

Parmi les différents éléments qui favoriseront la mise en place d'une politique de main-d'oeuvre, notamment par le biais de la formation, rappelons les suivants:

- l'augmentation considérable des exigences en fait de main-d'oeuvre qualifiée,
- la diminution du nombre d'immigrants de niveau ouvrier qualifié ou technicien,
- l'insuffisance de la formation sur le tas comme moyen d'assurer la qualification des travailleurs,
- le très peu de jeunes du secondaire qui sont attirés par les cours techniques,
- la poussée démographique du groupe d'âge des quinze à dix-neuf ans.

En conséquence, cette loi vise deux objectifs: former ceux qui sont déjà sur le marché du travail; mettre l'accent sur la formation de ceux qui fréquentent l'école afin qu'ils n'aillent pas gonfler les rangs des chômeurs de l'avenir. Ces programmes s'adressent et aux jeunes et aux adultes.

Cette loi continue à promouvoir le modèle adopté en 1942. Le gouvernement fédéral accorde un support financier aux institutions d'enseignement et contribue aux coûts de formation des travailleurs en chômage. Mais de plus on y prévoit que des travailleurs en emploi, mais menacés de perdre celui-ci, puissent avoir recours à la formation.

La loi de 1960 comprend deux séries d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces. En premier lieu, un accord sur les questions d'apprentissage. Dans le second cas, beaucoup plus large, on ne prévoit pas moins de dix programmes. Certains programmes visent les étudiants réguliers, certains les travailleurs en emploi et l'un (le programme 5), les travailleurs en chômage; dans certains cas, la formation peut être soit générale, soit professionnelle.

Dans le cas du programme 5, la contribution du gouvernement fédéral atteint 75% des coûts rattachés à la formation; c'est d'ailleurs le seul cas parmi les 10 programmes, les autres étant financés à 50%. Les dépenses du gouvernement fédéral dans le cadre de cette loi furent beaucoup plus élevées que ce n'était le cas en vertu des lois antérieures. Pour les coûts d'opération, durant la période où cette loi demeura en vigueur (entre 1960 et 1967), le gouvernement fédéral consacra $259 millions. La participation financière du gouvernement fédéral y est en outre prévue pour la construction d'installations de formation technique et professionnelle. Entre 1961 et 1968, cette partie du programme devait représenter des investissements de l'ordre de $917 millions. (4)

Pour accroître encore plus l'impact du programme 5, le gouvernement fédéral hausse sa contribution à 90% du coût des allocations de formation, en 1963; et en 1966, il décide d'en assumer 100%. En outre, le gouvernement fédéral prend certaines mesures pour vaincre la résistance des chômeurs à s'inscrire à ces programmes. Le niveau des allocations est sensiblement accru et l'on décide que les travailleurs en formation ne seront pas considérés comme chômeurs face à l'assurance-chômage. Ils ne perdront donc pas leurs bénéfices à ce niveau.

Signalons enfin que dans le cadre du programme 5, les futurs stagiaires n'ont recours au service national de l'emploi qu'en termes purement administratifs. La sélection des candidats, de même que leur orientation, appartient aux institutions provinciales et aux institutions d'enseignement qui assurent la formation.

1962: Rapport de la commission d'enquête sur la loi de l'assurance-chômage (dite commission GILL). On y précise les déficiences inhérentes à la formule du service national de placement.

Dans ce rapport, la commission reprend à son compte l'article 6 de la convention 88 de l'O.I.T. Ceci a pour conséquence de reconnaître que les bureaux de placement doivent être en mesure d'évaluer la compétence professionnelle et l'expérience des travailleurs, de leur fournir l'orientation professionnelle nécessaire et de les aider à avoir accès aux services de formation professionnelle, si nécessaire. La commission recommande que le service national de placement joue un rôle actif dans l'élaboration d'une politique des ressources humaines.

Ces mesures seront d'ailleurs appuyées et reprises par le Conseil économique du Canada, dans son premier exposé annuel. Le C.E.C. insistera sur le fait que le service national de placement doit relever d'un ministère spécifique et avoir le plus haut statut possible, correspondant au rôle qui devrait être le sien, à savoir offrir des services complets de main-d'oeuvre.

1966: Suivant en cela les propositions faites par l'O.C.-D.E. en 1964 en vue de développer une politique active de main-d'oeuvre, le gouvernement fédéral crée le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Ce ministère est appelé à remplir deux rôles majeurs: développer une connaissance complète des conditions du marché du travail; mettre sur pied un réseau d'agences aptes à fournir des services adéquats et aux travailleurs et aux employeurs (il s'agit des centres de main-d'oeuvre).

1967: Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. En vertu de ces accords, la première année (1967), la contribution fédérale aux provinces a atteint $422 millions pour l'enseignement post-secondaire. En vertu du programme antérieur de subventions aux universités, la contribution fédérale en 1966 avait été de $99 millions.

1967: Loi sur la formation professionnelle des adultes. Cette loi met fin aux programmes à frais partagés avec les provinces. Le fédéral assume dorénavant les responsabilités en ce qui concerne le perfectionnement et le recyclage de la main-d'oeuvre sur le marché du travail. Se trouve alors créé le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada (P.F.M.C.) sous la responsabilité du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

Cette loi accorde aux centres de main-d'oeuvre du Canada des responsabilités importantes dans le domaine de la FPA:

(1) choix des cours (achat de cours),
(2) recrutement, sélection, orientation des stagiaires,
(3) soutien financier aux stagiaires (allocations),
(4) placement consécutif à la formation.

Dans sa définition actuelle (tel n'était pas le cas initialement (5)), l'adulte désigne toute personne ayant un an de plus que l'âge de la scolarité obligatoire et qui a quitté le système régulier d'enseignement depuis au moins une année. En vertu du programme fédéral (PFMC), sont couverts et les cours de formation en institution et ceux de formation en industrie.

La distribution des fonds par type de formation et selon les régions est planifiée dans chaque province par un comité conjoint fédéral-provincial portant sur les besoins en main-d'oeuvre. Ce comité est aussi habilité à faire des propositions sur le niveau des besoins prévisibles pour les années à venir.

La durée maximum d'un cours (pré-emploi ou formation professionnelle) est de 52 semaines (6). Mais en vertu d'aménagements en vigueur depuis 1973, on peut prévoir une formation ultérieure reliée à un projet d'éducation récurrente (travail-étude-travail...). Le stagiaire, en 1974-75 peut recevoir une somme variant de $43 à $130 par semaine. Les taux sont révisés annuellement en fonction du taux moyen des salaires en vigueur dans les industries manufacturières.

La formation en institution est généralement assurée dans les écoles techniques, les commissions scolaires, les collèges communautaires et d'autres institutions du même genre. La formation en industrie est centrée sur l'entreprise; les stagiaires font partie du personnel, du moins pendant la période de formation. Le gouvernement fédéral rembourse à l'entreprise la plupart des dépenses qu'entraîne la formation ainsi que le salaire des stagiaires en formation (jusqu'à un maximum de $130/semaine). Les provinces sont responsables et fournissent aux entreprises l'aide nécessaire pour procéder à l'analyse des besoins, pour établir les plans de formation et pour superviser la qualité de la formation.

La formation en industrie poursuit différents objectifs:

- formation en cours d'emploi pour que des travailleurs recevant une formation en institution acquièrent les normes de productivité requises;
- formation en cours d'emploi pour pallier à la pénurie de travailleurs qualifiés;
- formation en cours d'emploi pour perfectionner les travailleurs de manière à faire face aux changements technologiques ou aux modifications dans la production.

En 1973-74, quelques 277,000 personnes ont reçu de la formation en institution représentant des dépenses de l'ordre de $204 millions; les allocations pour cette même année ont représenté un total de $148 millions. Pour la même année, environ 43,000 personnes ont participé à des projets de formation en industrie, au coût de $19 millions. (On prévoit des dépenses de $37 millions pour 1974-1975). Les deux programmes de formation (en institution et en industrie) totalisent donc des dépenses annuelles de l'ordre de $400 millions/année, à l'heure actuelle.

Depuis le moment où cette loi est entrée en vigueur (1967), pour de multiples raisons, des changements y ont été apportés, soit à travers des modifications de la loi, soit par l'introduction de nouveaux programmes. Nous retracerons ici les points saillants de ce cheminement.

A partir de 1970, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration accorde plus d'importance au programme de formation en industrie. Le Conseil économique du Canada, dans son huitième exposé annuel (1971), critiquait la politique en cours consistant à s'appuyer presque exclusivement sur la formation en institution.

Un programme plus structuré de formation en industrie entre en vigueur en décembre 1971, dans le cadre du plan spécial de stimulation de l'emploi. Le gouvernement rembourse alors 75% du salaire des stagiaires participant à ce programme; les stagiaires doivent être des chômeurs et être sélectionnés par les centres de main-d'oeuvre. Le gouvernement ne rembourse pas les frais de formation. On prévoit $20 millions pour ce programme, mais à cause de son grand succès, le budget est augmenté à $50 millions.

En 1972, ce type de programme est intégré de plein droit dans le cadre de la loi de la F.P.A. Des amendements, acceptés en juin 1972, permettent de modifier les exigences relatives à la formation en industrie; c'est aussi à ce moment-là qu'est éliminée la règle d'éligibilité aux allocations de formation fixée à trois ans.

En septembre 1972, on intègre deux autres programmes de formation en industrie de sorte que ceux-ci comprendront dorénavant trois (3) composantes: la formation pour les chômeurs (telle qu'introduite en 1971); la formation devant pallier à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée; la formation pour les désavantagés. Suivant le programme, les remboursements du gouvernement fédéral sont variables.

Entre le 28 juin 1974 et le 15 avril 1975, le gouvernement fédéral et les provinces signent des ententes couvrant les deux ou trois prochaines années et pouvant être prolongées avec l'accord des partenaires.

---

(1) Bernard BRODY et Gilles PARENT. "Programme déjà périmé", *Le Devoir*, jeudi 29 avril 1971, page A 15.

(2) Une des mesures recommandées par la commission, c'est que le gouvernement fédéral accorde des subventions aux universités sur une base de per capita.

(3) C.E.C., *L'Etat et la prise de décisions: huitième exposé annuel.* Ottawa, sept. 1971, p. 110.

(4) Chiffre tiré du document suivant: SECRETARIAT D'ETAT. *Etude des politiques de l'éducation au Canada: rapport du gouvernement du Canada.* Ottawa, 1975, p. 8.

(5) La norme qui exigeait une participation minimum de trois (3) ans sur le marché du travail fut éliminée lorsque l'on amenda la loi de la FPA, en 1972.

(6) Cela s'applique aussi pour les projets de formation en industrie.

Questions soulevées par le programme de formation professionnelle des adultes

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

Le programme de formation de la main-d'oeuvre en vertu de la loi de la formation professionnelle des adultes est maintenant en vigueur depuis 1967. Nous disposons donc à l'heure actuelle d'un certain recul pour faire le point sur un programme qui, dans notre contexte, a pris une importance considérable. D'ores et déjà nous pouvons affirmer que la mise en place et le fonctionnement du programme de formation de la main-d'oeuvre (P.F.M.C.) suscita au fil des ans de vives discussions.

Depuis la détermination des besoins de formation jusqu'à l'évaluation de la pertinence des programmes en vigueur, plusieurs questions ont été soulevées et par nombre de groupes ou de personnes impliqués dans le domaine de la F.P.A. Nous tenterons ici d'en regrouper un certain nombre sachant que dans la présente négociation autour de la formation professionnelle, il serait pertinent d'y apporter des éclaircissements, sinon des réponses définitives.

Au moment de la conférence fédérale-provinciale (le 25 octobre 1966), lorsque le Premier Ministre du Canada annonce l'intention de son gouvernement de lancer le programme de formation professionnelle des adultes, il affirme ce qui suit:

> "Ce sont des mesures visant à assurer le plus haut degré possible de participation efficace à la production. Elles sont destinées à diminuer le chômage, à augmenter la productivité et le revenu des travailleurs canadiens, et à conserver et à consolider la position concurrentielle du Canada vis-à-vis des autres pays." (1)

Dans cette citation, on trouve déjà pressentis les trois objectifs majeurs des politiques de main-d'oeuvre du gouvernement canadien, à savoir: la croissance, l'équité et la stabilisation.

Le Conseil économique du Canada, dans son huitième exposé annuel, résume ainsi les trois objectifs poursuivis par la politique de main-d'oeuvre:

> "Le premier de ces objectifs est celui de la *croissance à long terme*. L'équité comprend les objectifs de *réduction de la pauvreté* et la diminution des disparités régionales dans la répartition du revenu: ...Finalement, la stabilisation vise à *modérer le chômage et la hausse des prix.*" (2)

La formation professionnelle des adultes, en tant qu'outil majeur d'une politique de main-d'oeuvre, poursuit ces mêmes objectifs.

Voici comment, pour sa part, le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration décrivait, en mars 1970, les objectifs de son ministère:

> "L'objectif principal du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration est de contribuer à la croissance de l'économie du Canada en faisant en sorte que l'offre de main-d'oeuvre réponde qualitativement, quantitativement et géographiquement aux besoins du pays." (3)

Il semble donc, si l'on se fie aux déclarations officielles, que dans l'esprit du législateur, le premier des trois objectifs ait priorité sur les deux autres: la formation professionnelle des adultes s'appuie d'abord sur des considérations d'ordre économique et vise la croissance à long terme, tout en tenant compte des objectifs secondaires d'équité et de stabilisation.

Pour atteindre ces objectifs, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration disposera de moyens importants. D'une part, une équipe d'économistes et les ressources matérielles nécessaires pour développer une connaissance complète des conditions du marché du travail; et par ailleurs, des pouvoirs étendus conférés par la loi de la FPA en matière de formation des adultes:

- le MMOI décide des cours à acheter ainsi que des institutions qui assureront la formation;
- le MMOI assure la sélection et l'orientation professionnelle des candidats;
- le MMOI s'occupe du placement ultérieur à la formation.

Les centres de main-d'oeuvre constitueront l'outil privilégié du MMOI pour rendre opérationnel le P.F.M.C.

Dès le point de départ (c'est-à-dire à la conférence fédérale-provinciale, en octobre 1966) et par la suite, les provinces reprochent au gouvernement fédéral son ingérence dans le champ de l'éducation, notamment par le biais de la formation professionnelle des adultes(4), de même que la politique du fait accompli pratiquée par Ottawa à la place d'une véritable politique de consultation des provinces. Selon une étude publiée en 1973 par l'Université de Toronto(5), et portant sur les relations fédérales-provinciales en matière de formation professionnelle des adultes, la réaction des provinces à la conférence fédérale-provinciale d'octobre 1966 aurait été particulièrement acrimonieuse en ce qui a trait aux intentions du gouvernement central en matière de formation. Un rapport publié en 1969 par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's(6), met aussi en lumière cette situation.

Devant la nécessité pour les provinces de mener une action concertée, celles-ci créent officiellement le **Conseil des ministres de l'Education,** organisme purement inter-provincial, en septembre 1967. Cette structure a pour but de:

> "rendre possible une consultation entre les ministres sur toutes les questions d'intérêt commun et de permettre la collaboration la plus poussée des gouvernements provinciaux dans les domaines de l'éducation qui les intéressent et les préoccupent collectivement." (7)

La question des compétences respectives des provinces et du gouvernement fédéral en matière de formation de la main-d'oeuvre demeure à l'heure actuelle un des points litigieux; et il semble qu'au cours des négociations déjà amorcées entre les deux paliers de gouvernement, on veuille clarifier la situation.(8) Il s'agit là d'un des enjeux de cette négociation, mais ce n'est certes pas le seul.

Outre la question du partage des responsabilités, un des points majeurs sur lesquels se sont prononcés plusieurs groupes concerne les objectifs du programme de formation professionnelle des adultes (P.F.M.C.). Ainsi l'utilisation prioritairement économique du programme est directement remise en cause par le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté:

> "Tel qu'il fonctionne, le programme fédéral de main-d'oeuvre est orienté vers la fourniture d'un service à l'employeur, c'est-à-dire vers les besoins en main-d'oeuvre. Les priorités du ministère visent à combler les besoins existants et prévus du marché du travail, et non ceux des travailleurs eux-mêmes. Dans une certaine mesure, cela va à l'encontre des buts de la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* tels qu'ils ont été exposés le 3 mars 1967 par le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration alors en fonction." (9)

Selon le Comité spécial du Sénat, à cause de son orientation même, le P.F.M.C. ne constitue qu'une approche parcellaire et limitée:

> "Les programmes dont le but est d'améliorer et d'actualiser les aptitudes de la main-d'oeuvre sont d'une portée trop limitée et étroite, non seulement en ce qui concerne les objectifs de la lutte contre la pauvreté mais aussi en ce qui a trait au développement harmonieux des ressources humaines du pays. La promotion de la main-d'oeuvre est un concept économique qui se limite aux activités se rapportant directement au marché du travail. Le développement des ressources humaines est un concept social de portée beaucoup plus grande qui englobe tous les aspects de l'éducation, de la formation et du recyclage, et qui prend en considération les problèmes sociaux, psychologiques et physiques des personnes. Pour améliorer son programme de lutte contre la pauvreté, le gouvernement devrait insister moins sur la promotion et mettre un peu plus l'accent sur le développement des ressources humaines." (10)

De telles critiques sur les objectifs mêmes du P.F.M.C. ont été formulées à diverses reprises par des représentants des provinces, ainsi que de nombreux organismes non gouvernementaux. Soulignons que ceux qui formulent des critiques de cet ordre ne remettent pas en cause l'utilisation du P.F.M.C. pour répondre aux besoins du marché du travail, mais plutôt son utilisation marquée, sinon exclusive, à cette fin.

D'autres, par ailleurs, remettent en cause les possibilités pour le gouvernement canadien de réaliser les objectifs qu'il entend atteindre. Quand l'économie traverse une période de récession qui tend à durer, comme il semble que ce soit le cas au Canada, l'objectif prioritaire de croissance économique à long terme se trouve directement remis en cause. Le Conseil économique du Canada formule ainsi son point de vue à ce sujet:

> "...lorsque l'écart entre le réel et le potentiel est considérable et persistant, la poursuite d'une stratégie efficace de formation de la main-d'oeuvre devient de plus en plus difficile. Dans une telle situation, une partie du programme de formation deviendra une forme de sécurité-revenu. Il se peut qu'il soit préférable de transférer des revenus sous forme d'allocations de formation plutôt que sous d'autres formes. Mais il est douteux qu'on puisse défendre la formation professionnelle, dispensée dans de telles conditions, sur la base qu'elle augmente l'efficacité du marché du travail." (11)

Ceci porte à se demander quelles fonctions, dans de telles circonstances, remplissent les programmes de formation professionnelle des adultes. Voici une hypothèse que fournit le Conseil économique du Canada à ce sujet:

> "Dans une période de chômage élevé lorsque la demande de travail qualifié est faible et lorsque la formation à des métiers spécifiques devient, partant, aléatoire, le processus de F.P.A. pourrait bien n'avoir d'autre fonction que celle d'absorber simplement les chômeurs." (12)

Cette affirmation tendrait à supposer que la formation professionnelle aurait, alors comme objectif prioritaire la stabilité à court terme ou, pour ainsi dire, la réduction, à court terme, du nombre des chômeurs. D'ailleurs le même organisme souligne dans ce rapport qu'il y a des avantages politiques à faire absorber les chômeurs par les programmes de formation professionnelle et à les exclure du nombre des chômeurs recensés.

La position adoptée par le Conseil canadien de développement social devant le Comité permanent du Sénat sur les Finances, en avril 1975, présente le problème sous un autre angle:

> "L'incapacité du gouvernement d'adopter des politiques qui créent un nombre suffisant d'emplois valables au cours des dernières années a sérieusement compromis les programmes de main-d'oeuvre malgré les bonnes intentions derrière ceux-ci. Une politique de main-d'oeuvre ne peut être efficace sans un haut niveau d'emplois valables. Si les emplois ne sont pas disponibles, les programmes de mobilité ne feront que parsemer le chômage tout autour. De la même façon, les programmes de formation équivaudront à une séance de chaise musicale ou un groupe de chômeurs sont formés, renvoyés sur le marché du travail à la recherche d'emplois inexistants, remplacés eux-mêmes dans les programmes de formation par un autre groupe de chômeurs. Ce qui équivaut à un mécanisme très sélectif et sporadique de support du revenu." (13)

Le point de vue adopté par le Conseil canadien de développement social soulève là une question de fond qui n'est d'ailleurs pas étrangère au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, comme le soulignait récemment le sous-ministre:

> "Lorsque l'on considère la situation économique au Canada, nous ne pouvons que franchement reconnaître les chances réduites pour que les politiques de main-d'oeuvre seules produisent un effet significatif sur le taux de chômage, à moins que nous ne trouvions les argents nécessaires pour développer des programmes massifs de création d'emplois, hypothèse peu vraisemblable à l'heure actuelle" (14)

Les auteurs de l'étude sur les relations fédérales-provinciales en matière de formation professionnelle des adultes soulignent un autre aspect qui devait favoriser la remise en cause de l'objectif prioritaire de ces programmes; il s'agit des graves lacunes auxquelles le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration doit faire face en termes de connaissance des conditions du marché du travail.(15) Les données dont dispose le gouvernement fédéral ne lui permettent qu'une connaissance très grossière du marché du travail. Ni au niveau de l'équipe d'économistes en poste à Ottawa, ni au niveau des nombreux centres de main-d'oeuvre n'est-on parvenu à regrouper des données exhaustives et fiables sur le marché du travail.

Au cours de leur enquête, les auteurs de cette étude constatent que les responsables rencontrés dans les centres de main-d'oeuvre sont unanimes à reconnaître l'impossibilité devant laquelle ils se trouvent d'utiliser les données sur l'emploi et sur le marché du travail auxquelles ils ont accès. Faute d'un tel outil indispensable (une connaissance appropriée des conditions du marché du travail), on voit les conséquences qui en découlent au niveau de la sélection des stagiaires, de même qu'au niveau de leur orientation. Chaque conseiller, reconnaît-on dans les centres de main-d'oeuvre, se trouve réduit à prendre une décision individuelle en fonction des besoins des personnes. A toute fin pratique, conclut-on dans cette étude, cette grave lacune rend impossible la réalisation de l'objectif prioritaire du P.F.M.C.; et devant l'impossibilité, pour les conseillers en main-d'oeuvre, d'estimer les besoins de formation, le fait de déterminer si l'objectif prioritaire est la croissance économique devient une question purement académique, compte tenu de la diversité des situations régionales.

Selon les mêmes auteurs, face à ces lacunes et face à une conjoncture économique défavorable provoquant des taux de chômage élevés, le gouvernement fédéral en viendra à utiliser le P.F.M.C. comme un des moyens pour assurer la stabilité économique. Le développement des programmes de formation en industrie correspond à une réorientation de l'objectif prioritaire de la F.P.A. en ce sens.

Les programmes de formation professionnelle au Canada auraient-ils suivis cette voie? Selon le Conseil économique du Canada, la hausse considérable des dépenses consacrées à la formation professionnelle à la fin de l'automne 1970 et pendant l'hiver 1971 confirmerait son utilisation à des fins anti-conjoncturelles et anti-saisonnières. Ainsi diminue-t-on le taux de chômage qui, autrement, serait plus élevé. En outre, en absorbant le surplus de chômage, cela permettrait, selon le Conseil économique du Canada, de maintenir des mesures plus fermes dans les politiques fiscales et monétaires. Et on assure que les dépenses de la formation ne sauraient neutraliser les mesures contre l'inflation car de toute façon il faudrait des mesures pour maintenir le revenu des travailleurs en question.

Si la formation professionnelle doit poursuivre un objectif prioritaire de stabilité à court terme et devenir un instrument pour faire face au chômage conjoncturel, il serait souhaitable de prendre conscience que dans ce cas la F.P.A. ne joue pas le rôle d'outil privilégié d'une politique de main-d'oeuvre mais plutôt celui d'accessoire ou de support des politiques économiques (monétaires et fiscales). En effet, la politique la plus cruciale pour poursuivre un objectif de stabilité est celle concernant le niveau d'emploi (la demande) et non celle visant à la qualification de la main-d'oeuvre (l'offre).

Si l'orientation prioritairement économique du programme de formation professionnelle des adultes fut critiquée par plusieurs, c'est qu'elle avait pour conséquence d'exclure différentes catégories de personnes ayant pourtant des besoins manifestes à ce niveau, notamment les défavorisés. Le comité de la main-d'oeuvre du Conseil des ministres de l'Education faisait la constatation suivante en 1970:

> "De façon générale, l'expérience des trois dernières années démontre que le programme actuel n'a pas résulté en un progrès tangible dans l'assistance aux classes moins favorisées de notre pays." (16)

Suite à plusieurs mémoires et témoignages présentés à la commission d'enquête, le Comité spécial du Sénat devait reconnaître ce qui suit, par rapport au P.F.M.C.:

> "...Les programmes du ministère ne sont tout simplement pas disponibles ni accessibles "aux gens qui en ont le plus besoin", c'est-à-dire, les pauvres et les défavorisés... Malheureusement, la politique et les règlements et pratiques du programme de main-d'oeuvre ont pour effet d'en refuser l'accès au pauvre qui en a désespérément besoin." (17)

L'organisation concrète et le fonctionnement du P.F.M.C. soulèveront nombre de commentaires. Nous résumerons ici les principaux aspects mis en évidence. Certaines règles du programme, de même que les pouvoirs dévolus au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration via ses agences, les centres de main-d'oeuvre, seront ici évoqués.

La règle qui stipule qu'une personne doit appartenir trois ans au marché du travail pour bénéficier des allocations de formation est critiquée dès le point de départ; et il en sera ainsi jusqu'à son abolition lorsque la loi sera amendée en 1972. Cette restriction avait pour effet d'écarter nombre de jeunes chômeurs et de femmes au foyer désireuses de réintégrer le marché du travail. Qui plus est, initialement, signale-t-on dans le rapport d'étude sur les relations fédérales-provinciales en matière de F.P.A., cette règle excluait des bénéfices du P.F.M.C. une partie des jeunes déjà inscrits dans les programmes de formation préalablement en vigueur;(18)se trouvaient aussi soudainement exclus de nombreux jeunes inscrits à des cours d'apprentissage et qui dorénavant n'étaient plus considérés comme des adultes, mais des jeunes.(19) Selon les auteurs du rapport, si cette règle fut abolie en 1972, ce n'est pas tant à cause des griefs à cet égard, mais plutôt parce que le gouvernement fédéral avait

entre-temps révisé ses priorités en faveur de l'objectif de stabilité. Il s'agissait alors de réduire un taux de chômage alarmant chez les jeunes. Cela devait en même temps permettre à un nombre plus grand de femmes d'avoir accès à la F.P.A.

La règle qui limite à 52 semaines la durée totale d'un cours de formation générale et/ou de formation professionnelle(20) a aussi des effets restrictifs qui jouent contre ceux dont le niveau d'instruction est le plus faible. Citons à titre d'exemple l'argumentation du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre du Québec à ce sujet:

> "...Ce laps de temps est trop court pour satisfaire les besoins de nombreux individus. Au Canada, 43% des ouvriers ont moins d'une 8e année. Il n'est pas possible de donner en 52 semaines suffisamment de cours de formation générale pour permettre à ces travailleurs d'atteindre le niveau requis pour s'inscrire à des cours de formation professionnelle." (21)

Malgré les nombreuses pressions pour modifier cette règle, tant des gouvernements provinciaux que des organismes non gouvernementaux (notamment les associations de travailleurs-étudiants), la norme des 52 semaines demeurera en vigueur.

Au niveau des responsabilités dévolues par la loi de la F.P.A. au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration (et à ses agences), plusieurs questions furent soulevées. Nous passerons celles-ci en revue en examinant les différentes étapes du processus d'intervention.

Le comité de la main-d'oeuvre du Conseil des ministres de l'Education résumait ainsi sa position sur le système d'achat de cours en vertu de la loi de la F.P.A.:

> "Le principe d'achat-vente qui forme la base des ententes sur la formation en vigueur ou envisagées, et qui ne prévoit qu'un seul acheteur (l'autorité fédérale), ne rend pas justice au rôle provincial dans le développement des ressources humaines car il tend à limiter le pouvoir des provinces quant au renouveau, à la gestion et aux modifications de leurs propres programmes. Les provinces se voient réduites à assurer le fonctionnement d'un service dont les priorités à long et à court termes sont déterminées par l'autorité fédérale qui se réserve en outre le droit de décision quant à l'allocation des ressources." (22)

D'après les prévisions de la loi, la province n'aurait même pas à intervenir lorsque la formation est assurée par une école privée ou en industrie. Et par la négative, cela signifie que tout programme soumis par une province, et que le gouvernement fédéral n'achètera pas, devra être financé en entier par cette province. Il n'est même pas question alors de programme à frais partagés. Le gouvernement fédéral se trouve dans une situation d'acheteur exclusif, et les provinces dans une position de vendeurs de services de formation.

La sélection et l'orientation des candidats relèvent, selon la loi de la F.P.A., de la seule juridiction fédérale. Pour réaliser les objectifs prioritaires qu'il s'est défini dans le cadre du P.F.M.C., il semble essentiel que le gouvernement fédéral contrôle ces éléments du processus. C'est ce niveau de gouvernement qui détient les informations concernant les conditions du marché du travail; il est donc en mesure de déterminer les besoins de formation. Tel est du moins initialement le projet mis de l'avant. Mais nous avons vu plus haut que les données sur le marché du travail se sont avérées trop grossières et, par conséquent, inutilisables au plan opérationnel.

Compte tenu de cette situation, la question posée par plusieurs, à savoir à partir de quels critères sélectionnera-t-on et orientera-t-on les candidats, demeure pertinente à deux points de vue: d'abord, doit-on sélectionner les candidats en fonction de la seule rentabilité économique, sans tenir compte d'autres dimensions? Et en second lieu, faute des outils qui justifieraient la sélection et l'orientation par le palier central, comment peut-on assurer ces fonctions? La réorientation des priorités du gouvernement central par rapport au P.F.M.C. en 1972, et les accords signés avec les provinces en 1974-1975 ont apporté une réponse sous forme de responsabilités partagées. Les provinces ont un droit de veto sur les candidats de la formation en institution et sur les projets de formation en industrie. Par ailleurs, les provinces peuvent aussi fournir des services d'orientation dans les institutions de formation.

La question du placement est un problème particulièrement aigü au Québec du fait qu'il existe dans cette province deux réseaux de centres de main-d'oeuvre. Ceci entraîne des coûts plus élevés pour les contribuables et des problèmes administratifs supplémentaires pour les usagers. Mais d'autres provinces ont aussi critiqué la nature des services assurés par les centres de main-d'oeuvre (C.M.C.). Ainsi le ministère de la Santé et du Bien-être social du Nouveau-Brunswick affirmait ce qui suit devant le Comité spécial du Sénat:

> "Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration se préoccupe trop de trouver des emplois aux gens qualifiés et spécialisés. Souvent ceux-ci se trouveraient des emplois de toute façon. Les gens du Ministère ne s'intéressent pas assez aux personnes qui ne peuvent le faire de leur propre chef." (23)

Plus spécifiquement dans le cas des anciens stagiaires F.P.A., le placement constitue une des étapes essentielles du processus. C'est dans la mesure où les stagiaires se placent dans le métier appris que l'on peut évaluer la pertinence de l'intervention de formation. Il s'agit là d'une des mesures de rentabilité des plus utiles à retenir. Sans doute est-ce une façon différente d'évaluer l'impact des programmes de F.P.A., mais nous croyons qu'elle peut apporter un éclairage tout aussi pertinent que les analyses en termes de coûts-bénéfices réalisées par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

Plusieurs critiques ont été apportées du fait que le M.M.O.I. évalue les programmes de F.P.A. en termes de rentabilité économique. Le Comité spécial du Sénat affirmait ce qui suit à ce sujet:

> "Quant à l'évaluation du programme, elle se fait en fonction de la rentabilité et nuit ainsi d'elle-même au pauvre, que le conseiller (en main-d'oeuvre) regarde comme un élément de grand risque." (24)

Le Conseil canadien de développement social signale pour sa part que d'habitude ce type d'enquête se fait dans un délai restreint suite à l'activité. Et vouloir évaluer les bénéfices de la formation à très court terme équivaut à

prétendre "suivre à la piste un missile alors même que celui-ci n'est encore qu'à quelques pouces du sol." (25)

L'imprécision des priorités du gouvernement fédéral semble se perpétuer, même dans les documents les plus récents; ou du moins le décalage entre les objectifs énoncés et par ailleurs, la situation de fait ainsi que la façon d'évaluer le P.F.M.C. le laisse supposer. Dans un document récent du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, on affirme que:

> "La formation de la main-d'oeuvre repose sur un principe fondamental: adapter les ressources humaines du Canada aux **besoins en main-d'oeuvre** du pays." (26)

Pourtant quelques lignes plus loin, on prétend que le P.F.M.C. répond à deux fonctions essentielles correspondant respectivement aux besoins des travailleurs et à ceux du marché du travail:

> "La formation constitue donc l'un des éléments les plus importants d'une politique active de main-d'oeuvre. Elle remplit en particulier les deux fonctions essentielles suivantes: donner aux travailleurs la chance d'obtenir un emploi mieux rémunéré, plus stable et plus satisfaisant; et répondre à la demande en travailleurs qualifiés qui se fait sentir dans les affaires et l'industrie, afin de maintenir le niveau de la productivité ou de l'améliorer." (27)

Déjà ces fonctions sont assez différentes l'une de l'autre pour que l'on se demande si elles sont conciliées (voire même conciliables) au sein du P.F.M.C. tel que nous le connaissons. Répondre aux besoins de travailleurs signifie autre chose que d'ajuster l'offre et la demande sur le marché du travail. Cela voudrait dire lier la politique de formation à une politique d'emploi qui permette au travailleur de se trouver un emploi; et un emploi valorisant qui lui assure des revenus satisfaisants pour subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de ses dépendants.

Lorsque l'on considère par ailleurs les indicateurs de l'efficacité de la formation adoptés par le M.M.O.I., il nous paraît difficile d'apporter une réponse affirmative à cette dernière question:

> "...Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration s'est placé au premier rang des organismes du gouvernement en ayant recours à des techniques complexes d'analyse des avantages-coûts pour évaluer l'efficacité de ses programmes. On a fait des études en profondeur, au cours des dernières années, afin d'élucider le problème complexe qu'est celui de déterminer les avantages que présente la formation de la main-d'oeuvre pour le stagiaire et pour l'économie. En 1973, pour la première fois, ce travail a permis au Ministère de produire des renseignements détaillés susceptibles d'aider directement les administrateurs de programme." (28)

Nous mettons en doute le fait que les analyses en termes de coûts-bénéfices puissent permettre d'évaluer les programmes de formation par rapport à leur double fonction décrite plus haut. Nous avons vu plus haut que la sélection et l'orientation des travailleurs-étudiants s'étaient faites sans les outils nécessaires en termes de connaissances des besoins en main-d'oeuvre. Des informations portant sur le placement des stagiaires par rapport au métier appris à la F.P.A. fourniraient des indications pour le moins aussi pertinentes (que celles en termes de coûts-bénéfices) sur l'impact réel du P.F.M.C. par rapport à l'objectif de répondre aux besoins du marché du travail. Pour ce qui est d'évaluer si les programmes de formation répondent aux besoins des travailleurs, il est clair qu'il faudrait développer un modèle d'analyse prenant en considération non seulement des indicateurs économiques (tels le niveau de salaire et la stabilité d'emploi), mais aussi des indicateurs sociaux.

Comme ces quelques pages ont pu l'indiquer, plusieurs questions relatives au secteur de l'éducation des adultes ont été soulevées depuis l'implantation du P.F.M.C., en 1967. Et si dans certains cas des réponses ont été apportées, il reste encore plusieurs points d'interrogation. Nous en rappellerons quelques-uns sachant que dans la présente négociation autour de la formation professionnelle, il serait pertinent d'y apporter quelques éclaircissements, sinon des réponses définitives:

- Peut-on dissocier la formation professionnelle de l'éducation sans risquer de compromettre la politique de développement des ressources humaines?
- Peut-on limiter la formation professionnelle à un seul aspect économique, à savoir répondre aux besoins du marché du travail; et si l'on entend que la formation des adultes réponde aux besoins des travailleurs, tant d'ordre économique que social, comment concilier ces différents objectifs?
- Quels liens entend-on établir entre la politique de main-d'oeuvre et la politique de l'emploi de sorte qu'un programme tel le P.F.M.C. soit viable et crédible?
- Face à la conjoncture actuelle, quelle stratégie entend-on adopter en matière de formation des adultes et, de façon plus large, en termes de politique de main-d'oeuvre?
- Quelles politiques entend-on adopter et quels outils entend-on développer pour arriver à connaître les conditions du marché du travail, les besoins en main-d'oeuvre non seulement à court mais à moyen ou à long terme? Et comment entend-on intervenir au niveau de l'offre (c'est-à-dire de l'emploi) de sorte que la politique de main-d'oeuvre fasse partie d'une stratégie cohérente de développement des ressources humaines?
- Elargira-t-on l'accès aux programmes de formation de façon à permettre aux classes moins favorisées d'en bénéficier, ou cherchera-t-on plutôt à recruter des gens ayant un niveau d'instruction plus élevé, occupant des emplois plus qualifiés et dont la réinsertion sur le marché du travail fera moins problème?
- Quelles seront les priorités établies et les stratégies pour les atteindre?

---

(1) L'Honorable L.B. Pearson, *Déclaration à la Conférence fédérale-provinciale*, le 25 octobre 1966.

(2) Conseil économique du Canada, *L'Etat et la prise de décisions*, Ottawa, sept. 1971, p. 101.

(3) Propos rapportés dans le huitième exposé annuel, Conseil économique du Canada, Op. Cit., p. 111.

(4) Nous fournirons ici deux exemples pour illustrer cette affirmation: d'abord, un extrait d'une lettre que le Prmier Ministre du Québec adressait à son homologue canadien en date du 13 mars 1967 au sujet du projet de loi sur la formation professionnelle des adultes:

> "Dans sa formulation actuelle, cette loi présente à nos yeux des problèmes auxquels nous ne pouvons demeurer indifférents. Pour nous, la formation des adultes ne peut se dissocier de l'éducation, même si elle est souvent, de façon plus immédiate, reliée à l'emploi... Je suis d'autant plus préoccupé des conséquences possibles de ce Bill que je constate que le gouvernement fédéral

profite de toutes les occasions, et dans à peu près n'importe quel domaine, pour s'introduire dans des secteurs d'activités dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils ne sont pas exclusivement fédéral."

En second lieu, nous citerons la position prise en septembre 1967 au congrès de l'Association canadienne de l'éducation, par N.A. Sisco, directeur de la Division des Arts appliqués et de la Technologie du ministère de l'Education de l'Ontario:

"Ce fut la subtile prétention du gouvernement fédéral à se reconnaître un droit en matière de formation, en tant que domaine distinct de l'éducation, qui fut le plus difficile à avaler. Cette affirmation plaçait les différents ministères de l'Education dans une situation telle qu'il devenait pratiquement impossible de planifier l'avenir ou du moins cela réduisait certainement leur aptitude à développer une politique globale de l'éducation prenant en considération les besoins des enfants, des adolescents et des adultes et capable de leur assurer les moyens de se défendre contre l'évolution rapide des exigences d'une société hautement technologique." (Cité par: Dupré (J.S.) et al., *Federalism and Policy Development*, Toronto, UTP, 1973, p. 89.)

(5) J.S. Dupré et al., *Op. cit.*, p. 29.

(6) Institute of Intergovernmental Relations, *Report: Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters*, Ottawa, Queen's Printer, 1969, p. 126. Cité dans le rapport Dupré, p. 29.

(7) Extrait tiré du mémoire d'entente entre les ministres de l'Education cité dans *Revue des politiques de l'éducation au Canada: avant-propos et introduction*, s.l., s.e., s.d., p. 35.

(8) Les ministres de la main-d'oeuvre des provinces, suite à une première rencontre à Edmonton (Alberta) le 27 juin 1974, ont élaboré un document qui constitue la position des provinces face au gouvernement fédéral en matière de main-d'oeuvre. C'est lors d'une rencontre, à Montréal, le 22 mai 1975, que les ministres provinciaux ont présenté leur position à leur homologue fédéral. La "réponse" du gouvernement fédéral a été communiquée aux provinces tout récemment, soit au début de décembre 1975.

(9) Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971, pp. 161-162.

(10) Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *Op. cit.*, p. 165.

(11) Conseil économique du Canada, Op. cit., p. 152.

(12) Ibid., p. 125.

(13) Canadian Council on Social Development, *Submission to the Standing Senate Committee on National Finance*, Ottawa, 10 avril 1975, p. 9.

(14) Manion (J.L.), *Notes for an Address on Manpower Policies to the Business Outlook Conference of the Conference Board in Canada*, Ottawa, 9 octobre 1975, p. 11.

(15) Les auteurs ont qualifié ces lacunes de "chainon manquant". Pour de plus amples informations à ce sujet, consulter: Dupré (J.S.) et al. Op. cit., pp. 140-143.

(16) Conseil des ministres de l'Education (Comité de la main-d'oeuvre), *Système de formation de la main-d'oeuvre au Canada*, Mai 1970.

(17) Comité spécial du Sénat, Op. cit., p. 162.

(18) Programmes en vertu de la loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (1960).

(19) Dupré (J.S.) et al., Op. cit., pp. 94-95.

(20) Ce qui signifie un total possible de 104 semaines pour le travailleur-étudiant qui cumulerait les 52 semaines de pré-emploi et les 52 semaines de formation professionnelle.

(21) Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, *Pour une politique québécoise de main-d'oeuvre*, Québec, 31 mars 1971, p. 102.

(22) Conseil des ministres de l'Education (Comité de la main-d'oeuvre), Op. cit.

(23) Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, Op. cit., p. 163.

(24) Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, Op. cit., p. 163

(25) Canadian Council on Social Development, Op. cit., p. 40. Le Conseil reprenait ici à son compte un jugement de Robert A. Levine, *"Manpower Programs in the War on Poverty"* in *Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies* (Proceedings of a North-American Conference, May 14-15, 1969).

(26) Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, *Programmes de main-d'oeuvre Canada: la formation de la main-d'oeuvre*, Ottawa, Information Canada, fév. 1975, p. 5. (Les soulignés sont de nous).

(27) Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, Op. cit., p. 6

(28) Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada au coeur des années 70, Ottawa, mai 1975, p. 6.

Evaluation du programme de formation professionnelle subventionné par le gouvernement

Prof. Morley Gunderson
Centre de relations industrielles
Université de Toronto

Evaluations internes de la Formation professionnelle des adultes

La presque totalité de l'évaluation systématique de la formation professionnelle des adultes a été faite de façon interne par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration (1). Bien que ne mettant pas en doute la validité de cette analyse, il est légitime de mettre en question son objectivité.

Un rapport chronologiquement croissant coût-bénéfices de 1/6 a été calculé pour la plupart des cours de formation, les cours de langue obtenant le rapport le plus élevé. Les "bénéfices" représentent l'augmentation du revenu annuel du diplômé, à partir du moment où il termine son cours jusqu'à sa retraite, moins dix pour cent. Les "coûts" englobent l'achat du cours, la perte de production dûe à l'absence du stagiaire du marché du travail, les frais généraux du gouvernement, ainsi que les dépenses personnelles du stagiaire occasionnées par le stage de formation. Ce type d'analyse coût-bénéfices est, comme on le sait, l'objet de nombreuses critiques: peut-on vraiment considérer que la modification du revenu est uniquement dûe au stage de formation? Peut-on croire que les connaissances acquises ne tombent pas en désuétude au cours des nombreuses années de travail qui précèdent la retraite? Qu'advient-il de ceux qui abandonnent: est-ce qu'ils utilisent ce qu'ils ont acquis? A la lumière d'un rapport coût-bénéfices aussi élevé, ne serait-il pas avantageux pour le gouvernement de mettre l'accent le plus tôt possible sur les stages de formation professionnelle, jusqu'à ce que le profit diminue et que le coût augmente vers un rapport égal? Or, rien de tel n'a été fait; un tel rapport coût-bénéfices s'avère donc être au mieux un guide approximatif suggérant des lignes de conduite.

Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration reconnaît que les critères d'évaluation de l'efficacité coût-bénéfices, appliqués aux cours de formation professionnelle, ne sont pas sans faille. C'est pourquoi le Ministère a modifié son approche et choisi des critères d'évaluation moins globaux donc plus malléables. Afin de juger de la portée du programme sur la réduction des disparités salariales, on effectue le calcul du nombre de personnes pour qui le stage de formation a eu pour effet d'augmenter le revenu au-dessus du niveau de pauvreté, tel que défini par le Conseil économique du Canada. En 1973, la proportion des diplômés que les cours de formation professionnelle ont aidés à dépasser le seuil de la pauvreté était d'environ quarante pour cent pour les cours de base et les cours techniques, et de soixante pour cent pour les cours de langue. L'efficacité du programme est plus évidente pour les économiquement faibles: plus le revenu est bas avant le stage, plus l'acquis du cours est important.

En plus des données sur l'efficacité du programme pour les diplômés, il existe aussi des renseignements sur ceux qui ont abandonné. En 1973-1974, seize pour cent des stagiaires ont abandonné le programme pour les raisons suivantes: huit pour cent ont obtenu des emplois dans des domaines connexes, dix pour cent ont été embauchés dans des domaines autres, dix-huit pour cent pour cause de maladie ou problèmes familiaux, douze pour cent parce que le cours ne leur convenait pas et enfin cinquante-deux pour cent pour des raisons diverses ou inconnues. (2) Compte tenu du fait que parmi ceux qui suivent le programme jusqu'au bout nombreux sont ceux qui possèdent un dossier de travail marqué par l'instabilité, le taux d'abandon est très faible. Il semble que peu de stagiaires aient abandonné pour travailler dans un domaine connexe au cours qu'ils suivaient. Ceci permet de conclure que ceux qui ont abandonné le programme n'en ont que très peu profité.

Le programme de formation professionnelle est fréquemment critiqué parce qu'il favorise l'élite des travailleurs au détriment de ceux qui ont vraiment besoin d'une formation professionnelle. En 1973-1974 seulement deux pour cent environ des candidats aux cours de formation ont vu leur demande rejetée. (3) Les jeunes candidats ont été moins favorisés bien qu'il n'y ait pas eu de différence marquée dans le taux d'acceptation basée sur le sexe du postulant ou sur ses emplois précédents. Les raisons des refus, par ordre décroissant, ont été les suivantes: cours saturés quarante-cinq pour cent, faible rentabilité du postulant quinze pour cent, candidat pas admissible quatorze pour cent, ne remplit pas les critères d'admission sept pour cent, cours non offert six pour cent, mauvaise attitude et faible motivation cinq pour cent, buts professionnels non réalistes trois pour cent, apprentissage impossible durant le temps alloué trois pour cent, refus de déménager un pour cent, orientation insuffisante un pour cent. La possibilité de ne pas être accepté à cause du refus de déménager ou à cause de la faible rentabilité du candidat était plus élevée chez les femmes que chez les hommes. La possibilité de voir sa candidature rejetée était plus élevée dans les provinces maritimes que dans d'autres régions, à cause surtout de l'insuffisance des centres de formation. Environ la moitié des refus sont dûs à cette dernière raison et la plupart des cas se sont présentés dans les Maritimes. Les disparités

régionales existent en ce qui a trait aux possibilités de formation professionnelle; elles sont dues beaucoup plus à la pénurie des moyens qu'aux capacités des stagiaires. Puisque les provinces maritimes sont souvent qualifiées d'économiquement faibles, il semble que l'on n'ait pas profité de l'occasion d'améliorer la qualité de la main-d'oeuvre locale par un programme de formation professionnelle plus accessible. Le manque de ressources est mis en évidence par le grand nombre de refus des candidatures dans cette région.

Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration évalue les suites aux stages de formation en gardant le contact avec les diplômés, ceci permet de contrôler l'orientation et les résultats du programme. (4) La proportion des diplômés qui sont embauchés après leur stage est calculée par région pour les groupes des cours principaux ainsi que pour les cours individuels de métiers. En 1973-1974, soixante-seize pour cent des effectifs qui ont suivi les stages de formation professionnelle ont trouvé un emploi, dont les deux tiers dans un domaine connexe au cours suivi. A la suite du stage, quatre-vingt-quinze pour cent des ouvriers agricoles trouvent un emploi, ce qui constitue le plus haut pourcentage, alors que le taux d'emploi le plus bas se trouve parmi les employés de bureau, soit soixante-sept pour cent. Etant donné que l'agriculture subit un déclin et que les emplois de bureau et à la vente connaissent au contraire un essor, il semble que le taux de placement ne soit pas nécessairement influencé par la demande d'emploi dans chaque domaine. Un bon nombre de ferniers stagiaires sont des travailleurs indépendants et suivent le cours durant la saison creuse, puis ils retournent à leur ferme. Le fait que le taux de ré-emploi le plus faible soit dans une région où sévit le sous-emploi indique que les résultats du cours dépendent des conditions économiques ambiantes.

Le taux d'embauche est beaucoup plus bas pour les stagiaires qui ont suivi les cours de base (trente-six pour cent) et les cours de langue (cinquante-neuf pour cent), principalement parce que nombreux sont ceux qui ont dû quitter le marché du travail ou ont continué de s'inscrire à d'autres programmes de formation. Dans l'ensemble, le taux général de chômage est encore relativement élevé: seize pour cent pour les cours qualifiés, vingt-et-un pour cent pour les cours de langue et vingt-trois pour cent pour les cours de base.

Le secteur de la formation industrielle du programme canadien actuel est plus difficile à évaluer, surtout à cause des transformations multiples que ce programme a subi depuis quelques années et aussi à cause de la difficulté à déterminer où commence et finit la formation industrielle. Un indice de succès du programme de formation industrielle est qu'en 1973, soixante-dix-neuf pour cent des stagiaires ont trouvé un emploi, quarante-huit pour cent auprès de l'employeur-éducateur et trente-et-un pour cent auprès d'un autre employeur; quatorze pour cent sont restés chômeurs et sept pour cent ont quitté le marché du travail. De plus, l'augmentation des salaires des stagiaires a été d'environ trente-cinq pour cent, soit plus du double de l'augmentation moyenne générale. (5)

En Ontario, l'évaluation des programmes de formation industrielle subventionnés par le gouvernement montre que (6): "le programme a surtout été utile aux travailleurs qui en avaient le moins besoin pour entrer dans la compétition du marché du travail". Ce favoritisme à l'égard des employés plus doués est dû au fait que les employeurs n'étaient pas indemnisés pour les stagiaires qui abandonnaient le programme. Les employeurs recrutaient des ouvriers dont les chances de succès étaient presqu'assurées, au détriment de ceux qui auraient vraiment eu besoin de formation supplémentaire, mais dont les chances de succès étaient douteuses.

MODES D'EVALUATION D'UN PROGRAMME SPECIFIQUE

En se basant sur des études antérieures du programme de formation industrielle en Ontario, on a tenté de vérifier certaines hypothèses sans se préoccuper de l'efficacité générale du programme tel que déterminé par le critère coût-bénéfices. Du fait que l'usage du critère global donne prise à trop de critiques, le recours à des critères d'analyse plus spécifiques semblerait mieux répondre au problème. Les conclusions d'une étude sur les causes du succès des stagiaires sont les suivantes: les caractéristiques de l'employeur et des cours sont des facteurs de succès plus importants que celles du stagiaire ou du marché du travail; les stagiaires ont plus de chances de succès si les cours sont donnés dans des régions économiquement favorisées, par de grandes compagnies qui peuvent défrayer d'importants programmes de formation mais qui sont remboursées par le gouvernement; les chances de succès sont accrues lorsque le programme est relativement court et lorsque les cours sont donnés de façon informelle à des petits groupes; la formation est surtout efficace pour les travailleurs qui se situent au bas de l'échelle salariale. Ces conclusions semblent bien fondées quant aux critères de succès, qu'il s'agisse pour les stagiaires de réussir à terminer leur stage de formation, à être embauchés et retenus par une entreprise (8), à obtenir une augmentation salariale ou à parvenir à un meilleur rendement.

D'autres études ont fait des analyses sérieuses de programmes régionaux. Dans une de ces études (9) sur le programme ontarien de formation industrielle subventionné par le gouvernement, une analyse du rapport coût-bénéfices indique que dans la plupart des cas, en moins de deux ans, l'entreprise rentre dans ses frais. Une étude semblable, effectuée au Manitoba (10) révèle un rapport profit-coût d'environ 3/1. Les programmes les plus avantageux sont, par ordre décroissant, la formation industrielle puis celle en institution, où ces cours de base semblent peu rentables, selon des critères restreints. (11) Puisque ces cours préparatoires sont destinés aux défavorisés, leur justification doit plutôt être basée sur l'équité sociale ou sur les avantages à longue échéance pour des stagiaires qui, à partir des cours de base, (12) amélioreront éventuellement leur statut professionnel. D'autres études sur les défavorisés habitant des régions désavantagées estiment que le rapport profit-coût n'est que de 0,4 et suggèrent que ces cours ne sont pas économiquement rentables dans un champ d'application restreint; par contre, ces mêmes études affirment que ces cours doivent être maintenus pour des raisons d'équité sociale. Une étude sur la formation agricole indique qu'il est plus rentable de former des agriculteurs dont le revenu est supérieur à la moyenne (13). Ces conclusions sur la faible rentabilité de la formation de base des économiquement faibles entrent en contradiction avec nos conclusions précédentes, surtout avec celles qui sont basées sur les évaluations internes.

Dans ce domaine, nos résultats sont incontestablement ambigus. (14)

RESUME ET SUGGESTIONS POUR EVALUATIONS FUTURES

Bien qu'il soit risqué de généraliser à partir d'un tel éventail d'évaluations, les conclusions suivantes semblent pourtant se dessiner. Des méthodes d'évaluation douteuses montrent un fort rapport général coût-bénéfices d'environ 1/6. Bien que ce sort de nombreux stagiaires économiquement faibles s'est nettement amélioré à la suite des cours de formation professionnelle du ministère de la Main-d'oeuvre, l'efficacité des cours pour les défavorisés demeure mise en question. Malgré un accroissement des salaires, les coûts plus élevés et une période plus courte des bénéfices produisent un rapport profit-coût moindre. Cette dernière remarque s'applique surtout aux cours préparatoires.

Bien que la plupart des candidats soient admis au programme, l'absence de ressources physiques, surtout dans les Maritimes, semble être un obstacle pour certains. Le taux d'abandon n'est pas élevé compte tenu de l'instabilité qui se manifeste dans une forte proportion pour ce type de stagiaires. Il est difficile de dire si, directement ou indirectement, les stagiairés qui abandonnent les cours en tirent quelque profit.

Il est certain que toutes ces évaluations laissent encore beaucoup de questions à résoudre. Comme le dit un groupe canadien directement impliqué dans plusieurs évaluations (15):

> "Les structures d'évaluation sont inadéquates; il n'existe aucun barème quantitatif qui permette de comparer les résultats des programmes; les dossiers sont incomplets; les rapports et études sont basés sur des hypothèses et non sur des faits."

Les évaluations mettent en lumière de nombreuses questions qui demeurent sans réponse. Le programme de formation professionnelle est-il économiquement plus rentable pour les travailleurs défavorisés ou pour leurs confrères qui ne le sont pas? Si le programme s'avère économiquement peu rentable, y a-t-il d'autres facteurs qui le rendent valable? Comment la rentabilité du programme se compare-t-elle aux alternatives offertes par le Centre de la main-d'oeuvre, telles que les possibilités de déménagement ou les services de renseignements sur les possibilités d'emploi? Que deviennent ceux qui abandonnent le programme: sont-ils l'élite des stagiaires, embauchés avant d'avoir terminé le stage de formation, ou sont-ils simplement des gens qui éprouvent des difficultés d'apprentissage? Quelles sont les caractéristiques d'un programme efficace et quels sont les traits dominants d'un stagiaire qui réussit? Les réponses à ces questions sont sûrement plus utiles à l'orientation du programme que les grandiloquentes statistiques basées sur le critère d'évaluation bénéfices-coût. Quel que soit ce rapport coût-bénéfices, le programme de formation professionnelle n'en continuera pas moins: ce qu'il faut ce sont des données qui permettent de mieux répartir les ressources de formation, ou d'effectuer les modifications nécessaires à un meilleur fonctionnement du programme.

---

(1) La plupart des notes sur les évaluations internes sont tirées de "Manpower Training: Summary Highlights", Ottawa: Manpower and Immigration, 1975.

(2) Basé sur des données non publiées du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

(3) Le compte rendu des refus est basé sur la compilation des refus et inscriptions au programme de formation professionnelle du ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

(4) *Canada Manpower Training Program Continuing Follow-up Survey Report on Training Outcomes*, Ottawa: Manpower and Immigration, 1975.

(5) "Summary Highlights", table 7.

(6) "The program was of most benefit to persons in least need of training in order to compete on the labour market." Dymond, W. (chairman) *Training for Ontario's Future: Report of the Task Force on Industrial Training*. Ontario Ministry of Colleges and Universities, Manpower Training Branch, 1973, p. 70, 71.

(7) M. GUNDERSON, "Determinants of Success in On-the-job Training", *Journal of Human Resources*, 8 (automne 1973) 472-84.

(8) L'approximation inhérente aux problèmes statistiques ne diminue pas la crédibilité et la valeur des conclusions obtenues. Voir M. Gunderson, Retention of Trainees: A Study with Dichotomous Dependent Variables", *Journal of Econometrics*, 2 (May 1974) 79-93.

(9) STRANG, A. ET WITTINGHAM, F. *A Proposed Methodology for Cost-Benefit Analysis of Government Sponsored Training-in-Industry*. Toronto: Ontario Dept. of Labour, 1970.

(10) Un résumé des études effectuées au Manitoba est fourni dans: *Guidelines for Manpower Training* de J. MacMillan et J. Tullock, Dept. of Agricultural Economics, Université du Manitoba, 1973.

(11) Une étude antérieure commanditée par T.V.T.A., sur le programme de formation en Ontario, révèle que le rapport profit-coût double si la formation s'effectue sur les lieux du travail plutôt que dans une institution. En outre, cette étude fait état du fait que des études effectuées aux Etats-Unis ont abouti à des résultats semblables. Voir O. MEHMET, "Evaluation of Institutional and On-the-job Manpower Training in Ontario,", *Canadian Journal of Economics*, 4 (août 1971), p. 371.

(12) J. MACMILLAN, P. NICKEL, L. CLARK, *A New Approach for Evaluating Northern Training Programs*, Center for Settlement Studies, Université du Manitoba, 1975, p.i.

(13) J. MACMILLAN, *An Assessment of Agricultural Training Needs in Manitoba*, Department of Agricultural Economics, Université du Manitoba, p. 2.

(14) Ceci est également vrai aux Etats-Unis. Selon un rapport qui rassemblait les études effectuées aux Etats-Unis jusqu'en 1972: "Compte tenu des avantages accordés aux défavorisés à côté de ceux qui ne le sont pas, les conclusions à tirer ne sont pas évidentes." Voir Goldstein, J. *The Effectiveness of Manpower Training Programs: A Review of Research on the Impact on the Poor*. Studies in Public Welfare No 3, Washington: U.S. Government Printing Office, 1972.

(15) "Available manpower evaluation frameworks are inadequate. Then are no quantitative bases for determining the relative success of one project or program versus another. Records are inadequate. Ad hoc, after-the-fact assessments have been made that result in highly speculative findings." J. MACMILLAN, *A New Approach*, p. 61.

L'éducation des adultes: état des activités dans ce domaine

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

Le programme de formation de la main-d'oeuvre (PFMC) occupe une place importante par rapport à l'ensemble des activités d'éducation des adultes. Par ailleurs, parallèlement au programme fédéral, les provinces ont développé le secteur de l'éducation des adultes surtout en ce qui concerne la formation en institution. Plusieurs provinces ont aussi des programmes de formation en industrie. En outre, les entreprises ont de leur côté administré des programmes de formation depuis nombre d'années. Soulignons aussi qu'il existe encore bon nombre d'écoles privées de toute nature offrant de la formation aux adultes. Ce sont là autant de composantes qui représentent chacune une partie de la réalité dans le secteur de l'éducation des adultes. Nous tenterons, dans le présent dossier, de rendre compte et de l'ampleur de ces activités et de leur diversité dans notre contexte.

Etant donné l'importance du PFMC, nous aborderons celui-ci en premier lieu, autant pour en mesurer l'ampleur que pour faire ressortir les modifications survenues depuis sa mise en vigueur, en 1967.

LE PFMC

Le projet initial, tel que proposé par le gouvernement central à la conférence fédérale-provinciale (1) prévoit uniquement des activités de formation professionnelle au sens strict (à l'exclusion de la formation générale dite pré-emploi). Mais dès les premières rondes de négociation, compte-tenu des pressions des provinces pour inclure la formation générale permettant d'acquérir les pré-requis de la formation professionnelle, le gouvernement fédéral accepte d'inclure dans le programme, (2) ce qu'il fut convenu d'appeler les "cours préparatoires à la formation professionnelle".

Les provinces obtiennent également, à la même époque, que la règle des trois ans (3) soit modifiée. Le gouvernement fédéral accepte que cette règle soit réduite à une année pour ce qui est du droit de bénéficier de la formation. Mais dans le cas des allocations de formation, le gouvernement fédéral refuse de modifier sa position. La loi de la FPA (1967) est donc adoptée en tenant compte des éléments ci-haut mentionnés.

Le fait de reconnaître la formation générale (le pré-emploi) comme partie intégrale du PFMC doit, selon les auteurs de l'étude sur les relations fédérales-provinciales en matière de FPA, (4) jouer un rôle important dans le déplacement des objectifs du PFMC au niveau opérationnel, compte tenu du volume important de cours préparatoires à la formation professionnelle. Assez rapidement ce type de formation se développera de façon autonome, indépendamment d'une formation professionnelle ultérieure. Les cours de pré-emploi, selon l'expression utilisée par le Conseil économique du Canada, "remplissent les trous" laissés par le système régulier d'enseignement. (5).

Par ailleurs, l'adoption de la loi de la FPA soulèvera de la part des povinces de vives controverses à cause de la grande concentration des responsabilités entre les mains du gouvernement fédéral. En juillet 1967, les ministres de l'Education et du Travail soumettent leur point de vue au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Ceux-ci refusent que les provinces soient exclues des décisions au niveau de la détermination des besoins de formation car alors le gouvernement central refuse aux provinces le droit de définir leurs objectifs et leurs priorités. En juillet 1967, certaines concessions sont faites aux provinces: on crée un comité de coordination fédéral-provincial au niveau des sous-ministres; le gouvernement fédéral s'engage, auprès de chaque province, à retenir au moins 90% du total des places achetées l'année précédente; la période pour arrangement final entre les deux paliers de gouvernement passe de 90 jours à 12 mois...En outre, les provinces créeront, en septembre 1967, une structure purement inter-provinciale, le Conseil des ministres de l'Education.

En principe, en vertu de la loi de la FPA, le gouvernement fédéral peut "acheter" de la formation autant des écoles privées ou de l'industrie que des institutions publiques. Certaines provinces mèneront une vive lutte contre cette responsabilité fédérale exclusive. Ce sera notamment le cas de l'Ontario (6) qui refusait de signer l'accord avec le gouvernement fédéral, tant que cette question ne serait pas règlée. Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration devait finalement s'engager, en août 1967, à ne pas acheter de cours des écoles privées sans l'entente préalable avec la province. Un scénario semblable se déroula entre le ministère du Travail de la province et le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration au sujet de la formation en industrie. Ainsi se trouvait sensiblement réduite la marge de jeu du gouvernement fédéral pour faire du magasinage entre les institutions appelées à assurer la formation. Selon les auteurs du rapport sur la FPA en Ontario, (7) dans les faits le PFMC a plutôt fonctionné comme un programme à frais partagés, et donc à responsabilités conjointes.

La loi de la FPA fut amendée en 1972. C'est seulement alors que disparaîtra la règle des trois ans qui empêchait nombre de jeunes, de femmes désireuses de réintégrer le marché du travail...d'avoir droit aux allocations de formation. Mais tout aussi *importants et significatifs* nous paraissent les accords signés entre le gouvernement fédéral et les provinces au cours des années 1974 et 1975. Ceux-ci spécifient le fonctionnement du PFMC pour les deux ou trois prochaines années; malgré leur aspect transitoire, (8) ils ont le mérite de consacrer une situation de fait, à savoir que la formation professionnelle des adultes constitue un domaine à responsabilités partagées. Nous résumerons ici les principaux éléments qui caractérisent cette nouvelle approche en termes de partage des responsabilités.

Dans chaque province se trouve établi un comité fédéral-provincial de main-d'oeuvre dont le mandat et les ressources doivent lui permette de jouer un rôle majeur. A titre d'exemple, nous décrirons ici le mandat du comité fédéral-provincial de main-d'oeuvre au Québec. Quoique les termes puissent varier, le mandat est pratiquement le même dans chaque province:
"Ce comité se réunira régulièrement et aura le mandat de:

- évaluer les besoins de main-d'oeuvre en termes d'offres et de demandes actuelles et futures;
- prévoir, sous réserve des législations fédérales et provinciales en vigueur, des mécanismes efficaces de consultation à l'intention des employeurs, des groupes professionnels, des syndicats et des organismes publics qui ont des problèmes de main-d'oeuvre particuliers;
- fournir, avant l'établissement des budgets du gouvernement fédéral, une évaluation des besoins de formation professionnelle des adultes dans la province;
- recommander des plans, des priorités et des stratégies à adopter par les deux niveaux de gouvernement;
- une fois les budgets approuvés, déterminer le nombre, l'importance, le genre et les critères de distribution des cours de formation requis, en vue de satisfaire aux besoins de formation identifiés, et fixer les critères de sélection des stagiaires;
- faire des analyses qualitatives et quantitatives qui s'imposent sur divers aspects du PFMC et recommander aux autorités compétentes les améliorations qui pourraient en découler;
- étudier les données relatives à la main-d'oeuvre de même que les sources de ces données et établir leur valeur en vue de la planification;
- faire rapport aux ministères compétents sur toute question relative à l'évaluation des besoins en main-d'oeuvre et sur la manière d'assurer avec efficacité la satisfaction de ces besoins selon diverses étapes: avant, pendant et aprés la formation". (9)

La responsabilité de l'interprétation des présents accords revient aussi à ce comité.

Le pouvoir des provinces par rapport à la sélection des candidats, de même que par rapport à la formation en industrie, est accru. Chaque province bénéficie d'un droit de veto par rapport aux candidats choisis par les centres de main-d'oeuvre du Canada. On peut même décider de renvoyer quelqu'un déjà inscrit à un cours. Par ailleurs les provinces ont aussi un droit de veto sur les projets de formation en industrie, et pourront même demander l'annulation d'un projet en cours.

Signalons toutefois qu'en ce qui concerne la formation en industrie, les accords varient sensiblement plus d'une province à l'autre. De sorte que par exemple en Alberta, le programme de formation industrielle de la main-d'oeuvre du Canada (PFIMC) est remplacé par un programme à frais partagés (50%-50%) intitulé le programme de formation industrielle Canada-Alberta. La province de l'Alberta se trouve automatiquement partie prenante à tous les contrats de formation en industrie, en vertu de ce programme. Un comité paritaire est créé spécifiquement en fonction du programme de formation en industrie.

Ces quelques éléments manifestent clairement la souplesse des accords actuellement en vigueur. Ceux-ci manifestent aussi une certaine diversité d'approche selon les provinces. Par exemple, de la part des provinces, les signataires des accords sont différents. A titre d'information, nous fournirons, pour chaque province, la date de signature de l'accord ainsi que les ministères provinciaux qui l'ont signé. Au niveau du gouvernement fédéral, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration fut le seul signataire:

- QUEBEC:
  - 28 juin 1974
  - MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'OEUVRE
- COLOMBIE-BRITANNIQUE:
  - 28 octobre 1974
  - MINISTERE DE L'EDUCATION
  - MINISTERE DU TRAVAIL
- NOUVELLE-ECOSSE:
  - 4 novembre 1974
  - MINISTERE DE L'EDUCATION
- ALBERTA:
  - 30 décembre 1974
  - MINISTERE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DU TRAVAIL
  - MINISTERE DE L'EDUCATION AVANCEE
  - MINISTERE DES AFFAIRES FEDERALES ET INTER-GOUVERNEMENTALES
- SASKATCHEWAN:
  - 2 mars 1975
  - MINISTERE DE L'EDUCATION CONTINUE
- TERRE-NEUVE:
  - 26 mars 1975
  - MINISTERE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES
- NOUVEAU-BRUNSWICK:
  - 10 avril 1975
  - PREMIER MINISTRE
- ONTARIO:
  - 10 avril 1975
  - MINISTERE DES COLLEGES ET UNIVERSITES

– ILE-DU-PRINCE-EDOUARD:
  - 15 avril 1975
  - MINISTERE DE L'EDUCATION

– MANITOBA:
  - 15 avril 1975
  - MINISTERE DES AFFAIRES COLLEGIALES ET UNIVERSITAIRES

Les informations fournies nous permettent de comprendre comment fonctionne le PFMC dans les différentes provinces mais ne nous indiquent pas l'ampleur des activités de formation en question. Aussi tenterons-nous dans les pages qui suivent de brosser à grands traits un tableau global de la situation que nous illustrerons à l'aide de certains graphiques et tableaux.

TABLEAU 1
FORMATION INSTITUTIONNELLE ET INDUSTRIELLE
DEPENSES FEDERALES ET NOMBRE DE STACIAIRES INSCRITS
1967-1968 à 1974-1975

DEPENSES FEDERALES ET NOMBRE DE STAGIAIRES INSCRITS	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Dépenses de la formation institutionnelle								
- Coût de la formation ($)	48,074,346	77,198,583	106,108,997	126,611,696	161,501,847	186,977,396	203,832,697	215,717,000
- Coût des allocations	55,878,000	108,300,434	131,150,183	156,563,076	161,333,196	146,166,734	147,735,009	152,800,000
Total - Formation institutionnelle	103,952,346	185,499,017	237,259,180	283,174,772	322,835,045	333,144,130	351,567,706	368,517,000
Dépenses de la formation industrielle								
Formation en industrie	1,113,654	4,466,759	7,784,896	6,402,014	5,601,668	10,353,389	11,628,141	–
Formation en cours d'emploi								–
- En vue de la création d'emplois	–	–	–	–	N/A	N/A	23,660,397	–
- Pour pallier la pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	N/A	5,488,106	–
- Pour les travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	N/A	1,827,046	–
Total partiel - Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	2,391,289	41,396,494	30,975,549	–
Total - Formation industrielle	1,113,654	4,466,759	7,784,896	6,402,014	7,992,957	51,749,883	42,603,690	37,300,000
Total des dépenses de formation ($)	105,066,000	189,965,776	245,044,076	289,576,786	330,828,000	384,894,013	394,171,396	405,817,000
Dépenses par personne (2)								
Population active ($)	13.66	24.06	30.02	34.58	37.77	38.27	42.04	43.29
Chômeurs ($)	334	497	641	585	599	610	767	790
Stagiaires inscrits à la formation institutionnelle								
- A plein temps	N/A	119,000	198,229	243,748	226,753	204,247	193,144	N/A
- A temps partiel	N/A	147,200	71,662	76,223	49,879	71,454	83,508	N/A
Total - Formation institutionnelle	152,167	266,200	269,891	319,971	276,632	275,701	276,652	263,000
Stagiaires inscrits à la formation industrielle								
Formation et industrie	31,373	35,000	35,008	24,875	31,520	40,487	33,670	–
Formation en cours d'emploi								
- En vue de la création d'emplois	–	–	–	–	N/A	35,600	–	–
- Pour pallier la pénurie, de travailleurs qualifés	–	–	–	–	N/A	981	8,389	–
- Pour les travailleurs désavantagés	–				N/A	62	1,015	-
Total partiel - Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	44,048	36,643	9,404	–
Total - Formation industrielle	31,373	35,000	35,008	24,875	75,568	77,130	43,074	72,000
Total des stagiaires inscrits	183,540	301,200	304,899	344,846	352,200	352,831	319,726	335,000

(1) Prévision
(2) Cette rubrique n'inclut pas le coût de la formation en cours d'emploi pour 1971-1972 et 1972-1973

SOURCE: Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, *Programme de main-d'oeuvre Canada*, Ottawa, fév. 1975, p. 34.

Au niveau de la formation institutionnelle, et le nombre de stagiaires et les dépenses consacrées à ce type de formation, ont connu une croissance marquée entre 1967-1968 et 1970-1971. Le nombre total de stagiaires en formation institutionnelle est passé au Canada de 152,167 en 1967-1968 à 319,971 personnes en 1970-1971, tandis que les dépenses croissaient de $104 millions (1967-1968) à $283 millions (1970-1971). De 1971-1972 à 1974-1975, (10) le nombre total de stagiaires est demeuré relativement stable, commençant même à diminuer. (11) Les dépenses, durant la même période, ont augmenté chaque année de moins de 10%.

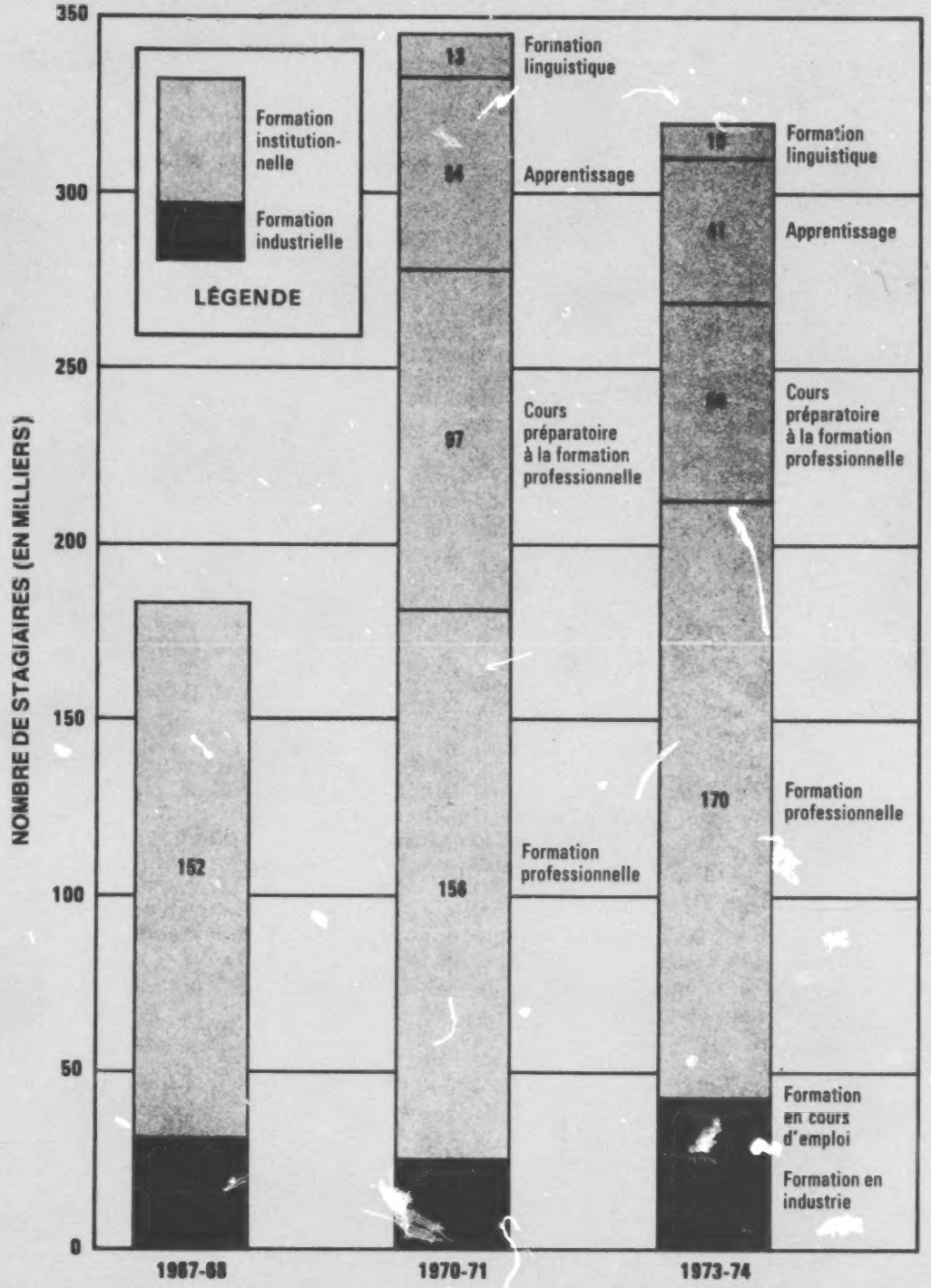
La formation industrielle a occupé une place sensiblement moins importante que la formation institutionnelle. Toutefois, en 1971-1972, le nombre de stagiaires visés a plus que triplé par rapport à l'année précédente, touchant alors 75,568 personnes. Les budgets de la formation industrielle, qui avaient été relativement limités jusqu'en 1971-1972, ont été multipliés par sept en 1972-1973, atteignant alors $52 millions. Depuis lors ces budgets se sont mis à décroître. (12)

Les graphiques ci-après illustrent l'importance relative de la formation institutionnelle et de la formation industrielle, au sein du PFMC, par rapport au nombre de stagiaires et par rapport aux dépenses encourues. La troisième colonne (1973-1974) manifeste le développement relatif de la formation industrielle au cours des dernières années.

Si l'on tente de raffiner ces données en les brisant par province ou par bloc de provinces, certaines différences apparaissent que nous ferons ressortir dans l'analyse des tableaux qui suivent les graphiques.

GRAPHIQUE 1

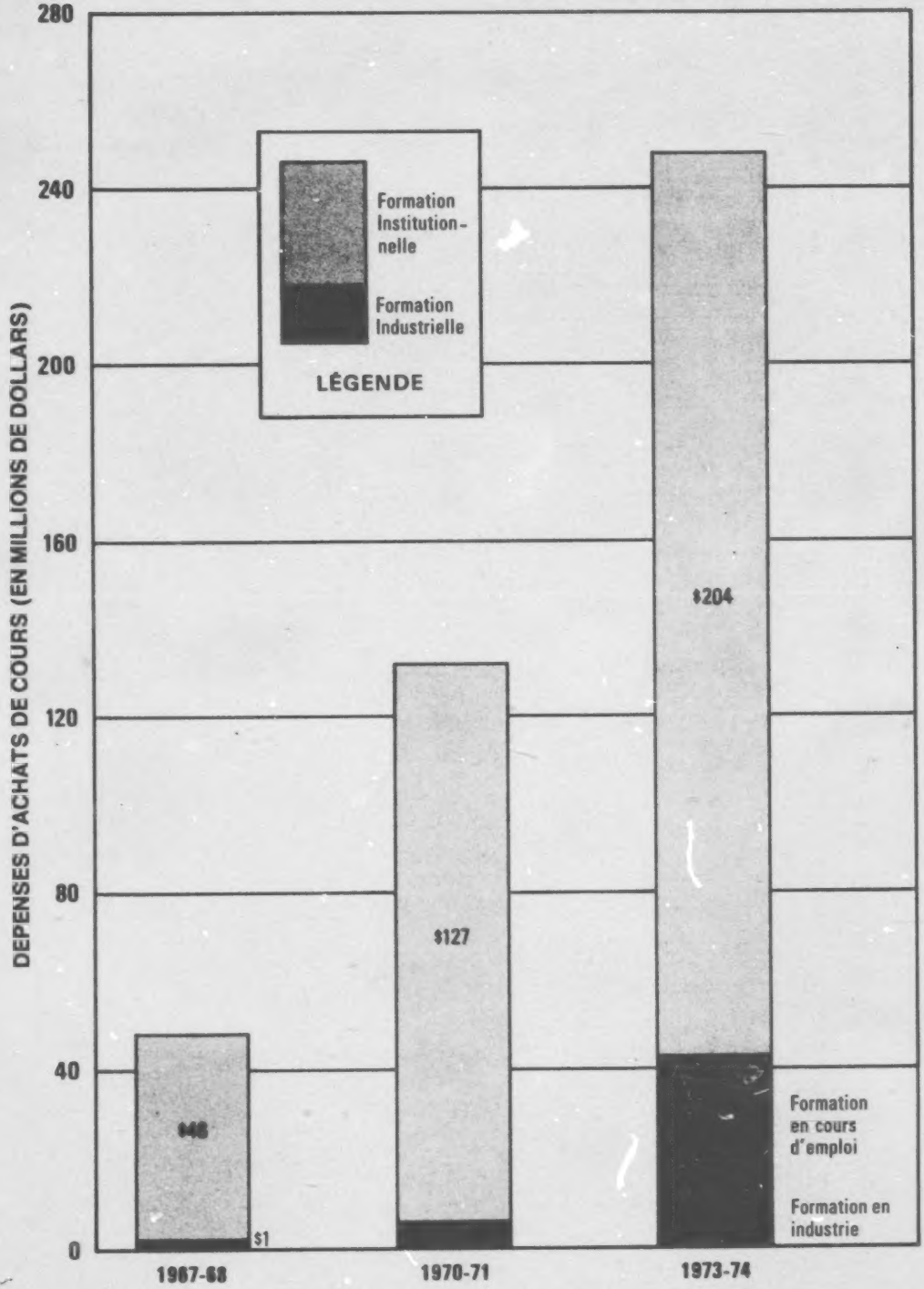
Evolution de la formation institutionnelle et industrielle (stagiaires)



SOURCE: Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, *Le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada: au coeur des années 70*, Ottawa, mai 1975, p. 30.

GRAPHIQUE 2

Evolution de la formation institutionnelle et industrielle (dépenses)



SOURCE: Ibid., p. 31.

TABLEAU 2
FORMATION INSTITUTIONNELLE ET INDUSTRIELLE
– DONNEES COMPARATIVES DE
1967-68 à 1974-75 Région de l'Atlantique

DEPENSES FEDERALES ET INSCRIPTIONS DE STAGIAIRES	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	(1) 1974-1975
Dépenses en formation institutionnelle ($)								
Coût de formation	6,162,970	10,632,442	14,798,156	19,675,555	19,451,382	22,301,757	29,294,158	26,816,000
Coût des allocations	6,250,000	14,577,471	21,525,875	24,791,582	26,372,426	24,129,326	24,349,578	27,111,000
Coût total	12,412,970	25,209,913	36,324,031	44,467,137	45,823,808	46,431,083	53,643,736	58,927,000
Dépenses en formation industrielle								
Formation en industrie	88,030	657,519	1,250,245	1,199,526	952,818	1,736,999	2,297,270	–
Formation en cours d'emploi								–
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	N/A	3,573,139	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	N/A	1,411,818	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	N/A	892,509	–
Sous-total - Coût form. en cours d'emploi	–	–	–	–	193,234	6,143,854	5,877,466	–
Total des dépenses - industrielle	88,030	657,519	1,250,245	1,199,526	1,146,052	7,880,853	8,174,736	4,799,000
Total des dépenses - formation ($)	12,501,000	25,867,432	37,574,276	45,666,663	46,969,860	54,311,936	61,818,472	58,726,000
Dépenses Per Capita (2)								
Main-d'oeuvre ($)	19.72	39.92	57.45	69.40	68.87	68.13	81.96	77.86
En chômage ($)	298	550	767	913	779	741	909	864
Inscriptions en formation institutionnelle								
- Plein temps	N/A	N/A	25,223	34,058	37,001	32,214	31,566	32,167
- Temps partiel	N/A	N/A	6,180	4,452	1,466	1,387	1,592	1,622
Total	14,609	35,487	31,403	38,510	38,467	33,601	33,158	33,789
Inscriptions en formation industrielle								
Formation en industrie	469	5,145	3,957	3,317	3,787	4,903	5,463	–
Formation en cours d'emploi								
- Création d'emplois	–				N/A	5,869	–	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	46	2,194	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	32	530	–
Sous-total – Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	5,159	5,947	2,724	–
Total des inscriptions - industrielle	469	5,145	3,957	3,317	8,946	10,850	8,187	12,160
Inscriptions totales	15,078	40,632	35,360	41,827	47,413	44,451	41,345	45,949

(1) Prévision
(2) Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi pour 1971-72 et 1972-73.

SOURCE: Main-d'oeuvre et Immigration, juillet 1974, (Direction de la formation de la main-d'oeuvre, analyse des programmes).

TABLEAU 3
FORMATION INSTITUTIONNELLE ET INDUSTRIELLE – DONNES CONPARATIVES DE 1967-68 à 1974-75 Région du Québec

DEPENSES FEDERALES ET INSCRIPTIONS DE STAGIAIRES		1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Dépenses en formation institutionnelle ($)									
Coût de formation		11,643,961	29,934,837	42,765,224	43,209,154	56,217,755	61,433,814	68,681,596	68,904,000
Coût des allocations		13,031,000	35,867,372	46,864,233	55,704,896	55,949,555	46,313,399	45,281,692	57,225,000
Coût total		24,674,961	65,802,209	89,629,457	98,914,050	112,167,310	107,747,213	113,963,238	126,129,000
Dépenses en formation industrielle									
Formation en industrie		106,039	520,063	1,002,002	843,846	2,044,493	3,748,389	3,373,764	–
Formation en cours d'emploi									–
- Création d'emplois		–	–	–	–	N/A	N/A	7,430,465	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés		–	–	–	–	N/A	N/A	1,454,293	–
- Travailleurs désavantages		–	–	–	–	N/A	N/A	191,348	–
Sous-total - Coût form. en cours d'emploi		–	–	–	–	857,633	13,754,609	9,076,106	–
Total des dépenses - industrielle		106,039	520,063	1,002,002	843,846	2,902,126	17,502,998	12,449,870	11,071,000
Total des dépenses - formation	($)	24,781,000	66,322,272	90,631,459	99,757,896	115,069,436	125,250,211	126,413,108	137,200,000
Dépenses Per Capita (2)									
Main-d'oeuvre	($)	11.28	29.92	39.58	42.85	47.62	45.56	49.27	53.47
En chômage	($)	214	457	574	545	588	549	672	730
Inscriptions en formation institutionnelle									
- Plein temps		N/A	N/A	78,750	97,208	79,704	71,873	63,502	64,676
- Temps partiel		N/A	N/A	52,847	60,378	39,697	61,901	69,636	70,914
Total		68,375	94,592	131,597	157,586	119,401	133,774	133,138	135,590
Inscriptions en formation industrielle									
Formation en industrie		373	4,060	4,060	4,154	6,723	8,991	8,248	–
Formation en cours d'emploi									
- Création d'emplois		–	–	–	–	N/A	–		–
- Pénurie de travailleurs qualifiés		–	–	–	–	N/A	13,081	–	–
- Travailleurs désavantagés		–	–	–	–	N/A	127	2,721	–
Sous-total - formation en cours d'emploi		–	–	–	–	16,722	13,208	2,863	–
Total des inscriptions - industrielle		373	4,060	4,060	4,154	23,445	22,199	11,111	16,640
Inscriptions totales		68,748	98,652	135,657	161,740	142,846	155,973	144,249	132,230

(1) Prévision.
(2) Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi pour 1971-72 et 1972-73.

SOURCE: Ibid.

98

TABLEAU 4
FORMATION INSTITUTIONNELLE ET INDUSTRIELLE - DONNEES COMPARATIVES DE 1967-68 à 1974-75 Région d'Ontario

DEPENSES FEDERALES ET INSCRIPTIONS DE STAGIAIRES	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Dépenses en formation institutionnelle ($)								
Coût de formation	19,705,988	21,569,654	26,110,274	35,931,647	54,128,985	65,745,998	58,155,684	56,680,000
Coût des allocations	25,200,000	38,008,367	38,761,264	45,042,788	45,316,436	43,217,157	42,557,829	45,192,000
Coût total	44,905,988	59,578,021	64,871,538	80,974,435	99,445,421	108,963,155	100,713,513	101,872,000
Dépenses en formation industrielle								
Formation en industrie	449,012	2,190,967	2,431,841	2,094,923	1,179,213	2,311,191	3,536,056	–
Formation en cours d'emploi								
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	N/A	4,962,771	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	N/A	1,415,061	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	N/A	229,909	–
Sous-total - Coût form. en cours d'emploi	–	–	–	–	817,042	10,654,596	6,607,741	–
Total des dépenses - industrielle	449,012	2,190,967	2,431,841	2,094,923	1,996,255	12,965,787	10,145,797	9,577,000
Total des dépenses - formation ($)	43,355,000	61,768,988	67,303,379	83,069,358	101,441,676	121,928,942	110,859,310	111,549,000
Dépenses Per Capita (2)								
Main-d'oeuvre ($)	16.00	21.14	22.20	26.54	30.66	32.63	31.27	31.46
En chômage ($)	510	594	708	620	605	709	768	772
Inscriptions en formation institutionnelle								
- Plein temps	N/A	N/A	59,366	59,686	56,104	48,731	46,261	47,103
- Temps partiel	N/A	N/A	41	132	831	1,276	1,415	1,457
Total	39,868	84,031	59,407	59,818	56,935	50,007	47,676	48,560
Inscriptions en formation industrielle								
Formation en industrie								
Formation en cours d'emploi	29,181	17,185	11,120	10,343	13,682	17,040	12,550	–
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	6,922	–	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	468	2,077	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	10	125	–
Sous-total - Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	11,186	7,400	2,202	–
Total des inscriptions - industrielle	29,181	17,185	11,120	10,343	24,868	24,440	14,752	21,760
Inscriptions totales	69,049	101,216	70,527	70,161	81,803	74,447	62,428	70,320

(1) Prévision.
(2) Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi pour 1971-72 et 1972-73.

SOURCE: Ibid.

TABLEAU 5
FORMATION INSTITUTIONNELLE ET INDUSTRIELLE – DONNEES COMPARATVES DE 1967-68 à 1974-75 Région des Prairies

DEPENSES FEDERALES ET INSCRIPTIONS DE STAGIAIRES	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Dépenses en formation institutionnelle ($)								
Coût de formation	7,145,427	11,748,038	14,026,050	18,312,779	20,446,740	22,715,289	31,220,484	29,770,000
Coût des allocations	8,516,000	14,697,018	17,109,384	20,965,358	21,711,652	20,672,376	22,231,248	23,037,000
Coût total	15,661,427	26,445,056	31,135,434	39,278,137	42,158,392	43,387,665	53,451,732	52,807,000
Dépenses en formation industrielle								
Formation en industrie	470,573	1,064,399	3,000,397	1,477,381	741,817	1,392,100	1,322,612	–
Formation en cours d'emploi								
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	N/A	4,456,931	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	N/A	580,770	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	N/A	278,048	–
Sous-total - Coût form. en cours d'emploi	–	–	–	–	103,185	6,974,216	5,315,749	–
Total des dépenses - industrielle	470,573	1,064,399	3,000,397	1,477,381	845,002	8,366,316	6,638,361	4,678,000
Total des dépenses - formation ($)	16,132,000	27,509,455	34,135,831	40,755,518	43,003,394	51,753,981	60,090,093	57,485,000
Dépenses Per Capita (2)								
Main-d'oeuvre ($)	12.72	20.98	25.27	29.53	30.42	30.82	40.14	38.40
En chômage ($)	556	705	875	668	688	689	1,134	1,085
Inscriptions en formation institutionnelle								
- Plein temps	N/A	N/A	22,908	33,193	31,642	30,105	30,711	31,280
- Temps partiel	N/A	N/A	2,979	919	93	–	8	–
Total	20,564	40,050	25,887	34,112	31,735	30,105	30,719	31,280
Inscriptions en formation industrielle								
Formation en industrie	1,344	8,330	15,148	4,477	4,387	4,468	3,049	–
Formation en cours d'emploi								
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	6,065	–	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	329	985	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	N/A	17	172	–
Sous-total - Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	7,676	6,411	1,157	–
Total des inscriptions - industrielle	1,344	8,330	15,148	4,477	12,063	10,879	4,206	6,400
Inscriptions totales	21,908	48,380	41,035	38,589	43,798	40,984	34,925	37,680

(1) Prévision.
(2) Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi pour 1971-72 et 1972-73.

SOURCE: Ibid.

TABLEAU 6
FORMATION INSTITUTIONNELLE ET INDUSTRIELLE – DONNEES COMPARATIVES DE 1967-68 à 1974-75 Région du Pacifique

DEPENSES FEDERALES ET INSCRIPTIONS DE STAGIAIRES	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975 (1)
Dépenses en formation institutionnelle ($)								
Coût de formation	3,416,000	3,313,612	8,409,293	9,482,561	11,256,985	14,780,538	16,480,775	19,171,000
Coût des allocations	2,881,000	5,150,206	6,889,427	10,058,452	11,983,127	11,834,476	13,314,712	16,160,000
Coût total	6,297,000	8,463,818	15,298,720	19,541,013	23,240,112	26,615,014	29,795,487	35,331,000
Dépenses en formation industrielle								
Formation en industrie	–	33,811	100,411	786,338	683,327	1,164,710	1,096,439	–
Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	N/A	N/A	3,237,091	–
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	N/A	626,164	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	N/A	235,232	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	420,195	3,869,219	4,098,487	–
Sous-total - Coût form. en cours d'emploi	–	–	–	–	1,103,522	5,033,929	5,194,926	3,775,000
Total des dépenses - industrielle	–	33,811	100,411	786,338	24,343,634	31,648,943	34,990,413	39,106,000
Total des dépenses - formation ($)	6,297,000	8,497,629	15,399,131	20,327,351				
Dépenses Per Capita (2)								
Main-d'oeuvre ($)	8.26	10.62	18.42	23.15	25.85	28.91	34.56	38.62
En chômage ($)	161	181	376	303	371	381	579	647
Inscriptions en formation institutionnelle								
- Plein temps	N/A	N/A	11,982	19,603	22,302	21,324	21,104	21,480
- Temps partiel	N/A	N/A	9,615	10,342	7,792	6,890	10,857	11,065
Total	8,751	12,040	21,597	29,945	30,094	28,214	31,961	32,545
Inscriptions en formation industrielle								
Formation en industrie	6	280	723	2,584	2,941	5,085	4,360	–
Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	N/A	3,663	–	–
- Création d'emplois	–	–	–	–	N/A	11	412	–
- Pénurie de travailleurs qualifiés	–	–	–	–	N/A	3	46	–
- Travailleurs désavantagés	–	–	–	–	3,305	3,677	458	–
Sous-total - Formation en cours d'emploi	–	–	–	–	6,246	8,762	4,818	7,040
Total des inscriptions - industrielle	6	280	723	2,584	36,340	36,976	36,779	39,585
Inscriptions totales	8,757	12,320	22,320	32,529				

(1) Prévision.
(2) Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi pour 1971-72 et 1972-73.

SOURCE: Ibid.

89

Lorsque l'on considère la formation institutionnelle en vertu du PFMC, on constate qu'au cours des ans, deux provinces (le Québec et l'Ontario) ont fourni pratiquement les deux tiers de l'ensemble des stagiaires au pays et réclamé plus de 60% des coûts relatifs à ce type de formation (13). Au cours des trois dernières années (14) on remarque une certaine stabilisation du nombre de stagiaires par région, et dans l'ensemble du pays. Les provinces atlantiques, les prairies et la région du Pacifique ont toutefois fourni annuellement entre 30,000 et 35,000 stagiaires; l'Ontario en a fourni autour de 50,000 et le Québec environ 135,000. Les dépenses de formation en institution ont augmenté très lentement au cours de ces trois mêmes années. Si l'on compare les dépenses prévues pour 1974-1975 à celles de 1973-1974, deux région (le Québec et la région du Pacifique) connaissent des hausses de l'ordre de 10% à 15%. Dans les trois autres régions les budgets ne sont pas augmentés, connaissant même une légère diminution dans deux de ces trois régions.

Dans le cas de la formation industrielle, (15) le boum s'est produit au cours des quatre dernières années, (16) mais avec des fluctuations marquées, car on note une baisse importante des stagiaires recevant une telle formation en 1973-1974 (17). Cette forte baisse s'est d'ailleurs répercutée dans les cinq régions durant cette même année. En ce qui concerne les dépenses de formation industrielle au Canada, des réductions de l'ordre de 20% affectent ce type de formation. Toutes les régions connaissent des diminutions de budget, mais les provinces atlantiques sont particulièrement affectées en 1974-1975. Comme dans le cas de la formation en institution, les provinces de Québec et de l'Ontario recevront environ 60% des sommes affectées à la formation en industrie.

Alors que disparaît le programme dit de création d'emploi, à partir de 1973-1974, les deux autres programmes inclus dans la formation industrielle connaîtront un développement marqué au cours de cette même année. Ce sera le point de départ pour ces deux programmes spécifiques. Notons toutefois que le programme visant à faire face à une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée est sensiblement plus important, et par rapport au nombre de stagiaires impliqués (8,389) et par rapport aux dépenses encourues ($10,3 millions), que ne l'est le programme pour les défavorisés (environ 1,000 personnes et $3 millions). (Cf. le tableau 7 ci-après.)

Le programme pour faire face à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée a recruté à plus de 80% les stagiaires provenant des régions de l'Atlantique, du Québec et de l'Ontario. Il en va de même pour les fonds investis. Le programme pour les défavorisés fut concentré à plus de 50% dans les provinces maritimes, et en terme de personnes recrutées et en terme d'argent investi dans ce programme.

Les stagiaires inscrits à la formation en institution en 1973-1974, n'ont pas tous complété leurs cours. Le tableau 8 ci-après permet de constater que d'une province à l'autre les pourcentages d'abandon ont varié. L'Ontario avec 24,6% d'abandon est la seule région qui dépasse sensiblement la moyenne canadienne (16.2%). Les régions atlantique et pacifique se situent autour de la moyenne, tandis que les Prairies et le Québec ont des taux d'abandon plus faibles que la moyenne.

Lorsque l'on considère le genre de formation institutionnelle suivie par les stagiaires à plein temps en 1973-1974, on constate que par ordre d'importance numérique la situation était la suivante: 43% des stagiaires suivaient des cours de formation professionnelle, 26% des cours de pré-emploi, 25% des cours d'apprentissage et 5% des cours de langue (cf. le tableau 9 ci-après). Toutefois la situation variait sensiblement entre les provinces.

Deux régions (l'Atlantique et le Québec) comptaient environ la moitié de leurs stagiaires en formation professionnelle. La région du Pacifique en comptait 43% tandis que l'Ontario et les Prairies avaient environ le tiers des stagiaires inscrits à ce type de formation. Seul le Québec comptait une forte prportion (41%) de stagiaires au préemploi (CPFP); dans les autres régions, moins du quart des stagiaires y étaient enregistrés. Les cours d'apprentissage regroupaient près de la moitié des stagiaires dans les Prairies et 42% dans la région du Pacifique. En Ontario 35% et dans la région Atlantique 29% des stagiaires suivaient ce type de formation. Ce genre de formation était pratiquement absent au Québec (18). Sauf en Ontario (8%) et au Québec (7%), les cours de langue ont une importance fort limitée.

Parmi les stagiaires ayant suivi des cours de formation professionnelle en institution, en 1973-1974 quelques points ressortent (cf. le tableau 10 ci-après). En termes de catégories occupationnelles, trois catégories ont regroupé 52% de l'ensemble des stagiaires en formation professionnelle, à savoir: agriculture, horticulture et élevage (22.9%) où 70.6% des stagiaires ont été recrutés au Québec; les emplois de bureau (15.3%) en provenance à 60.9% des provinces de Québec et d'Ontario; la fabrication et l'assemblage (13.8%) originant à 80.4% de la région atlantique, du Québec et de l'Ontario.

Par rapport à la formation en industrie qui comptait en 1973-1974 près de 34,000 personnes, il ressort clairement que le secteur manufacturier a été largement bénéficiaire de ce genre de formation avec environ 60% des stagiaires et des dépenses dans ce seul secteur industriel (cf. les tableaux 11 et 12 ci-après). C'est surtout en Ontario (38.1%) et à un degré moindre au Québec (26.0%) et dans les provinces atlantiques (21.1%) qu'ont été formés ces stagiaires.

TABLEAU 7
FORMATION EN COURS D'EMPLOI
TABLEAU SOMMAIRE - PAR GENRE DE FORMATION

PROVINCE ET REGION	PENURIE DE TRAVAILLEURS QUALIFIES					TRAVAILLEURS DESAVANTAGES				
	Nombre de		Durée moy. de places prévues de formation (jours)	Total des fonds investis ($)	Coût moyen investi pour places prévues ($)	Nombre de		Durée moy. de places prévues de formation (jours)	Total des fonds investis ($)	Coût moyen investi pour places prévues ($)
	Stagiaires actuelle-ment embauchés	Places de formation prévues				Stagiaires actuemment embauchés	Places de formation prévues			
Terre-Neuve	362	1,563	105	461,815	295	137	2,740	115	523,288	191
Ile-du-Prince-Edouard	,285	2,386	140	237,682	100	41	49	140	98,506	2,010
Nouvelle-Ecosse	880	1,523	95	1,087,296	714	214	285	145	603,670	2,118
Nouvéau-Brunswick	667	5,199	115	1,080,340	208	138	702	130	321,228	458
ATLANTIQUE	2,194	10,671	115	2,867,133	269	530	3,776	120	1,546,692	410
QUEBEC	2,721	4,959	90	3,269,997	659	142	230	120	431,834	1,878
ONTARIO	2,077	3,606	75	2,178,296	604	125	189	125	344,794	1,824
Manitoba	258	500	190	290,120	580	20	24	140	52,519	2,188
Saskatchewan	356	436	100	318,473	730	79	135	130	253,989	1,881
Alberta	290	913	90	711,747	780	55	72	145	165,235	2,295
Territoires du Nord-Ouest	81	138	105	150,137	1,088	18	8	100	17,383	2,173
PRAIRIES	985	1,987	120	1,470,477	740	172	239	135	489,126	2,047
Colombie-Britannique	401	543	130	473,865	873	45	83	135	199,888	2,408
Yukon	11	53	65	46,062	869	1	1	130	2,255	2,255
PACIFIQUE	412	596	125	519,927	872	46	84	135	202,143	2,406
CANADA	8,389	21,819	105	10,305,830	472	1,015	4,518	120	3,014,589	667

SOURCE: Ibid.

TABLEAU 8
FORMATION INSTITUTIONNELLE –
REPARTITION DES STAGIAIRES QUI ONT ABANDONNE LA FORMATION

PROVINCE ET REGION	Stagiaires Total	Abandons Total	Abandons quant aux % des stagiaires	% Répartition des stagiaires	% Répartition des abandons
Terre-Neuve	8,916	1,307	14.7	4.6	4.2
Ile-du-Prince-Edouard	2,782	221	7.6	1.4	0.7
Nouvelle-Ecosse	10,722	1,998	18.6	5.6	6.4
Nouveau-Brunswick	9,146	1,686	18.4	4.7	5.4
ATLANTIQUE	31,566	5,212	16.5	16.3	16.6
QUEBEC	63,502	8,009	12.6	32.9	25.6
ONTARIO	46,261	11,361	24.6	24.0	36.2
Manitoba	7,335	1,094	14.9	3.8	3.5
Saskatchewan	6,697	1,122	16.8	3.5	3.6
Alberta	16,137	1,329	8.2	8.4	4.2
Territoires du Nord-Ouest	542	154	28.4	0.3	0.5
PRAIRIES	30,711	3,699	12.0	15.9	11.8
Colombie-Britannique	20,575	2,994	14.6	10.7	9.5
Yukon	529	90	17.0	0.3	0.3
PACIFIQUE	21,104	3,084	14.6	10.9	9.8
CANADA	193,144	31,365	16.2	100.0	100.0

Source: Ibid

TABLEAU 9
FORMATION INSTITUTIONNELLE - STAGIAIRES A PLEIN TEMPS AYANT COMPLETE LA FORMATION

PROVINCE ET REGION	STAGIAIRES A PLEIN TEMPS AYANT COMPLETE LA FORMATION									
	TOTAL		PROFESSIONNELLE		LINGUISTIQUE		CPFP		APPRENTISSAGE	
	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74	1972-73	1973-74
Terre-Neuve	6,346	4,812	3,717	2,743	—	—	1,640	790	989	1,279
Ile-du-Prince-Edouard	2,772	2,125	1,976	1,462	—	1	607	424	189	238
Nouvelle-Ecosse	7,714	7,295	4,303	3,679	10	1	1,435	1,433	1,966	2,182
Nouveau-Brunswick	7,448	5,689	4,141	2,460	—	—	1,548	1,196	1,759	2,033
ATLANTIQUE	24,280	19,921	14,137	10,344	10	2	5,230	3,843	4,903	5,732
QUEBEC	53,790	47,183	28,737	23,385	3,185	3,541	20,443	19,546	1,425	711
ONTARIO	34,426	30,228	12,072	10,377	3,785	2,516	8,053	6,856	10,516	10,479
Manitoba	5,861	4,892	2,759	1,967	174	—	1,351	1,163	1,577	1,762
Saskatchewan	5,255	4,417	3,210	2,317	31	25	792	795	1,222	1,280
Alberta	13,203	13,575	3,007	3,398	242	325	1,715	1,668	8,239	8,184
Territoires du Nord-Ouest	275	323	157	220	—		102	63	16	40
PRAIRIES	24,594	23,207	9,133	7,902	447	350	3,960	3,689	11,054	11,266
Colombie-Britannique	15,720	16,304	7,764	6,734	624	524	1,639	2,266	5,693	6,780
Yukon	317	250	282	196	—	—	35	54		
PACIFIQUE	16,037	16,554	8,046	6,930	624	524	1,674	2,320	5,693	6,780
CANADA	153,127	137,093	72,125	58,938	8,051	6,933	39,360	36,254	33,591	34,968

Source: Ibid.

TABLEAU 10
FORMATION INSTITUTIONNELLE - PROFESSIONNELLE - REPARTITION DES STAGIAIRES SELON LA PROFESSION ENSEIGNEE

Sous-groupes de professions de la C.C.D.P. (Code à 2 chiffres)	ATL	QUE	ONT	PRAI	PAC	CANADA NOMBRE	CANADA %
11: Dir., admin. & personnel relatif	1.8	83.5	12.4	2.3	-	885	0.9
21: Trav. des sc. nat., tech. et math.	3.3	49.3	23.5	14.3	9.6	1,287	1.3
23: Trav. spéc. des sc. soc. & sec. con.	21.4	42.8	0.2	25.6	10.0	542	0.6
25: Membres du clergé	-	-	-	-	-	-	-
27: Enseignants et personnel relatif	26.7	46.0	0.2	17.9	9.2	923	1.0
31: Professions - médecine et santé	8.7	42.3	12.4	17.7	18.9	4,498	4.5
33: Prof. art., litt. et per elatif	13.5	46.2	25.0	6.0	9.3	717	0.7
37: Trav. spéc. des sports et loisirs	4.3	63.2	-	14.3	18.3	421	0.4
41: Pers. admin. & trav. relatif	13.0	30.2	30.7	15.1	11.0	15,286	15.3
51: Trav. spéc. dans la vente	26.3	34.3	27.5	4.3	7.6	2,012	2.0
61: Trav. spécialisés dans les services	19.2	37.4	15.6	13.2	14.6	7,002	7.0
71: Agr., hort. et éleveurs	7.4	70.6	0.9	20.0	1.1	22,856	22.9
73: Pêch., chass. trap. & trav. relatif	90.5	4.8	0.6	2.1	2.0	2,504	2.5
75: Trav. forestiers et bûcherons	42.8	51.0	1.6	1.4	3.2	2,814	2.8
77: Min., car., for. de puits & trav. rel.	-	9.7	6.2	70.4	13.7	877	0.9
81-82: Trav. des industries de transf.	39.1	37.1	13.8	7.3	2.7	2,215	2.2
83: Us. et trav. des secteurs connexes	18.1	30.5	30.1	11.5	9.8	5,745	5.8
85: Trav. spéc. ds la fab., mont. & rép.	22.4	37.2	20.8	11.4	8.2	13,776	13.8
87: Travailleurs du bâtiment	29.3	31.4	14.5	17.9	6.9	7,274	7.3
91: Pers. d'exploit. des transports	28.7	50.9	9.9	6.2	4.3	4,505	4.5
93: Manutentionnaires & trav. relatif	-	-	45.5	54.5	-	22	0.1
95: Autres ouvriers qual. & cond. mach.	22.8	28.5	20.0	16.1	12.6	943	1.0
99: Travailleurs non-classés ailleurs	1.2	3.8	-	5.8	89.2	2,483	2.5

SOURCE: Ibid.

TABLEAU 11
FORMATION INDUSTRIELLE - REPARTITION DES STAGIAIRES PAR GROUPE DE FORMATION INDUSTRIELLE SELON LA PROFESSION ENSEIGNEE AUX CLIENTS

Désignation des groupes d'activités de la C.A.E.	ATL	QUE.	ONT.	PRAI.	PAC.	CANADA
001-021 Agriculture	6.7	-	73.3	20.0	-	15
031-039 Forêts	23.4	36.8	1.3	11.2	27.3	1,718
041-047 Chasse et pêche	2.4	97.6	-	-	-	41
051-099 Mines	10.1	6.0	50.0	15.4	18.5	1,456
101-399 Manufactures	21.1	26.0	38.1	7.1	7.7	20,152
101-149 Aliments et boissons	81.3	10.0	4.4	4.1	0.2	2,492
151-153 Tabac	-	100.0	-	-	-	15
162-165 Caoutchouc et plastique	7.0	-	93.0	-	-	43
172-249 Textile ind. d'habillement	13.8	28.8	40.8	16.6	-	3,807
251-259 Bois	1.6	19.8	28.5	3.5	46.6	2,034
261-268 Meubles, articles ameublement	1.8	20.7	76.8	0.7	-	570
271-274 Papier et activités connexes	27.5	24.2	38.5	6.6	3.2	1,845
280-289 Edition et activités connexes	3.1	37.0	59.6	-	0.3	859
291-399 Machines et prod. chim.	13.3	30.6	43.9	5.8	6.4	8,487
404-421 Bâtiment et travaux publics	5.2	16.8	42.9	22.6	12.5	368
501-579 Transport, communication	27.7	13.3	37.7	5.4	15.9	2,286
602-699 Commerce	17.2	18.6	46.3	10.6	7.3	2,151
701-737 Finances, assurances	9.2	21.8	4.8	4.4	59.8	251
801-899 Autres services socio-cultur.	10.4	32.5	31.4	9.8	15.9	5,853
902-991 Défense et adm. publique	-	-	-	-	-	--
999-000 Autres	-	-	-	-	-	--

SOURCE: Ibid.

TABLEAU 12

FORMATION INDUSTRIELLE
VENTILATION DU COUT ET DES STAGIAIRES PAR ACTIVITE ECONOMIQUE
1973-1974

ACTIVITE ECONOMIQUE	FORMATION INDUSTRIELLE* 1973-1974	
	COUT**	STAGIAIRES
Agriculture	0.04%	0.04%
Forêts	7.05	5.01
Chasse et pêche	0.04	0.12
Mines	5.09	4.25
Industries manufacturières	62.09	58.77
Bâtiment et travaux publics	1.13	1.07
Transports, communications et autres services publics	7.54	6.67
Commerce	6.19	6.27
Finances, assurances et affaires immobilières	1.30	0.73
Services socio-culturels, commerciaux et personnels	9.53	17.07
Administration publique et défense	–	–
Autres	–	–
TOTAL	11,628,141	33,670

* Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi.
** Pourcentage du coût total de la formation industrielle (1973-1974)

SOURCE: Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, *Programme de main-d'oeuvre Canada*, Ottawa, fév. 1975, p. 37.

Lorsque l'on considère les caractéristiques des stagiaires de la formation institutionnelle, dans l'ensemble du pays et par province, pour 1973-1974, certains faits ressortent dont nous rendront compte ici. Lorsque l'on considère le revenu avant formation (cf. le tableau 13 ci-après), on constate que le noyau principal se composait de travailleurs gagnant entre $50. et $125. par semaine. Si cela caractérisait les régions de l'Atlantique, du Québec et de l'Ontario, on notait par contre un noyau sensiblement plus élevé de stagiaires gagnant au-delà de $175. par semaine dans les Prairies et dans la région du Pacifique.

En terme de niveau de scolarité, le noyau principal était composé de travailleurs ayant entre 9 et 13 années de scolarité. Cette situation décrit bien les stagiaires des régions du Pacifique, des Prairies et de l'Ontario. Par contre dans les provinces de l'Atlantique et le Québec, le noyau de stagiaires était largement composé de gens ayant moins de 11 années de scolarité. Le faible niveau de scolarité de la population recrutée dans l'est du pays ressort plus clairement encore lorsque l'on considère les pourcentages de stagiaires recrutés dont le niveau d'instruction ne dépassait pas la 7e année (cf. le tableau 14 ci-après).

Par rapport au statut de travail, apparaissent aussi des différences assez marquées. Dans l'ensemble du pays, plus de chômeurs que de travailleurs en emploi ont bénéficié des programmes. Cependant cette situation est caractéristique des provinces atlantiques, du Québec et de l'Ontario. Dans les Prairies et la région du Pacifique, la situation est différente.

Nous ne disposons pas des données nous permettant d'établir quelle proportion de la formation est actuellement assurée par les institutions publiques et par les institutions privées. Il est cependant permis de croire que les écoles privées jouent un rôle secondaire, si l'on se fie à des données qui remontent à la situation telle qu'elle existait en 1970 (cf. le tableau 15 ci-après). L'ensemble des provinces se caractérisait alors par le faible rôle joué par les institutions privées d'éducation. Il semble que la question soit plus actuellement de savoir qui de l'industrie ou des institutions d'éducation sera dans l'avenir chargé d'assurer la formation; et quel type de formation?

Notons toutefois que parmi les institutions publiques d'enseignement le niveau de l'institution chargée d'assurer la formation peut varier d'une province à l'autre. Par exemple au Québec, la grande majorité des activités de formation en vertu du PFMC est sous la responsabilité des commissions scolaires (c'est-à-dire du niveau secondaire). Par contre, en Ontario, dès 1968 a commencé à s'effectuer un transfert de responsabilité, des commissions scolaires vers le niveau collégial (les CAAT's) (20). Au Nouveau-Brunswick, les écoles de métiers et les instituts de technologie, regroupés sous l'appellation de collège communautaire, assument cette fonction. Ce ne sont là que quelques exemples pour manifester la diversité de situations selon les provinces.

Les quelques données que nous venons de présenter nous permettent de constater l'ampleur des activités de formation en vertu du PFMC. Ce n'est donc pas sans raison que nous nous interrogeons sur l'orientation future de ce programme et sur la façon dont il sera opérationalisé. Il s'agit d'une vaste entreprise qui concerne un nombre important de personnes et des dépenses considérables.

Le PFMC ne représente toutefois qu'une partie des activités en éducation des adultes. A la fois en ce qui concerne la formation professionnelle et la formation générale bien des activités de formation existent dans les différentes provinces. Et cela est encore plus vrai par rapport à tout le secteur de l'éducation populaire, qui n'est aucunement couvert par le PFMC. De même que c'est le cas pour la formation en institution, de vastes activités de formation en industrie se retrouvent dans les différentes provinces, en dehors des programmes existants en vertu de la loi de la FPA. Nous donnerons dans les pages qui suivent une idée sommaire de la situation tant en ce qui concerne la formation en institution que la formation en industrie.

Le tableau 16 ci-après manifeste l'importance des activités de formation institutionnelle à tous les niveaux d'enseignement, en 1971-1972.

TABLEAU 12

FORMATION INDUSTRIELLE
VENTILATION DU COUT ET DES STAGIAIRES PAR ACTIVITE ECONOMIQUE
1973-1974

ACTIVITE ECONOMIQUE	FORMATION INDUSTRIELLE* 1973-1974	
	COUT**	STAGIAIRES
Agriculture	0.04%	0.04%
Forêts	7.05	5.01
Chasse et pêche	0.04	0.12
Mines	5.09	4.25
Industries manufacturières	62.09	58.77
Bâtiment et travaux publics	1.13	1.07
Transports, communications et autres services publics	7.54	6.67
Commerce	6.19	6.27
Finances, assurances et affaires immobilières	1.30	0.73
Services socio-culturels, commerciaux et personnels	9.53	17.07
Administration publique et défense	–	–
Autres	–	–
TOTAL	11,628,141	33,670

* Cette rubrique n'inclut pas la formation en cours d'emploi.
** Pourcentage du coût total de la formation industrielle (1973-1974)

SOURCE: Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, *Programme de main-d'oeuvre Canada*, Ottawa, fév. 1975, p. 37.

TABLEAU 13
CARACTERISTIQUES DES STAGIAIRES INSCRITS - GAINS HEBDOMADAIRES AVANT LA FORMATION (?) - FORMATION INSTITUTIONNELLE A PLEIN TEMPS - REPARTITION EN POURCENTAGE

PROVINCE/REGION	$ 0 (1)	$1-24	$25-49	$50-74	$75-99	$100-124	$125-149	$150-174	$175+	TOTAL
Terre-Neuve	4.5	3.4	4.3	17.4	24.7	19.5	8.2	8.4	9.7	8,916
Ile-du-Prince-Edouard	16.1	2.5	8.2	24.0	18.6	15.6	6.8	3.8	4.4	2,782
Nouvelle Ecosse	4.0	2.0	6.4	20.5	20.2	16.2	9.9	10.4	10.5	10,722
Nouveau-Brunswick	3.2	3.2	6.2	15.6	18.3	20.0	12.7	10.7	10.2	9,146
ATLANTIQUE	5.0	2.8	5.9	18.5	20.8	18.1	9.9	9.3	9.6	31,566
QUEBEC	6.6	3.5	10.5	17.6	18.8	15.2	8.2	6.3	13.3	63,502
ONTARIO	6.3	2.3	7.3	16.9	20.7	17.7	10.1	8.6	10.2	46,261
Manitoba	6.5	1.2	4.0	13.1	22.3	17.8	9.1	9.4	16.6	7,335
Saskatchewan	6.4	2.5	5.5	15.7	22.7	18.6	8.2	7.7	12.7	6,697
Alberta	3.9	1.0	4.1	9.7	13.1	14.8	12.3	13.8	27.3	16,137
Territoires du Nord-Ouest	8.1	1.5	2.2	5.9	14.0	24.2	12.7	12.2	19.2	542
PRAIRIES	5.3	1.4	4.4	11.9	17.8	16.7	10.5	11.1	20.9	30,711
Colombie-Britannique	3.4	2.0	5.4	9.8	12.8	12.2	8.8	12.9	32.6	20,575
Yukon	9.7	0.4	2.8	7.5	13.3	17.5	10.7	12.5	25.6	529
PACIFIQUE	3.6	1.9	5.3	9.7	12.8	12.4	8.9	12.9	32.4	21,104
CANADA	5.7	2.6	7.5	15.9	18.8	16.2	9.4	8.8	15.1	193,144

(1) Inclus les stagiaires qui n'ont pas déclaré leur revenu avant la formation.

SOURCE: Main-d'oeuvre et Immigration, juillet 1974
(Direction de la formation de la main-d'oeuvre, analyse des programmes.)

TABLEAU 14
CARACTERISTIQUES DES STAGIAIRES INSCRITS - FORMATION INSTITUTIONNELLE A PLEIN TEMPS - NIVEAU D'EDUCATION ET STATUT AU NIVEAU DE LA MAIN-D'OEUVRE - REPARTITION EN POURCENTAGE

PROVINCE ET REGION	Niveau d'éducation (années de scolarité)						Statut de travail avant la formation			
	1-7 ans	8 ans	9-11 ans	12-13 ans	14+	Total	en emploi	en chômage	Hors main-d'oeuvre	Total
Terre-Neuve	19.6	21.3	51.0	6.3	1.8	8,916	26.6	66.7	6.6	8,916
Ile-du-Prince-Edouard	19.9	19.0	42.0	14.2	4.9	2,782	50.7	34.9	14.4	2,782
Nouvelle-Ecosse	18.3	14.9	45.2	17.4	4.2	10,722	34.1	57.4	8.6	10,722
Nouveau-Brunswick	24.5	15.5	36.6	21.0	2.4	9,146	40.6	50.3	9.0	9,146
ATLANTIQUE	20.6	17.3	44.1	15.0	3.1	31,566	35.4	55.9	8.7	31,566
QUEBEC	30.0	11.5	43.7	9.0	5.8	63,502	32.6	56.8	10.6	63,502
ONTARIO	6.5	13.6	50.7	23.4	5.8	46,261	25.1	66.4	8.6	46,261
Manitoba	15.1	16.2	47.6	17.8	3.4	7,335	46.4	39.2	14.5	7,335
Saskatchewan	13.4	18.6	42.4	22.6	3.0	6,697	47.3	40.0	12.7	6,697
Alberta	5.4	9.8	48.3	32.2	4.3	16,137	64.7	23.2	12.1	16,137
Territoires du Nord-Ouest	36.7	19.2	27.5	6.6	10.0	542	12.8	71.3	15.9	542
PRAIRIES	10.4	13.7	46.2	25.7	3.9	30,711	54.8	32.3	12.9	30,711
Colombie-Britannique	4.7	8.4	41.6	35.1	10.2	20,575	46.4	46.2	7.3	20,575
Yukon	11.5	10.7	36.7	24.4	16.7	529	17.3	42.1	40.7	529
PACIFIQUE	4.9	8.4	41.5	34.8	10.4	21,104	45.6	46.1	8.3	21,104
CANADA	17.0	13.0	45.7	18.8	5.5	193,144	36.0	54.2	9.8	193,144

SOURCE: Ibid.

TABLEAU 15

PROGRAMME DE FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE DU CANADA
INSCRIPTION SELON LE LIEU DE FORMATION EN %
DU TOTAL DES INSCRIPTIONS PAR PROVINCE

	Institutions publiques			Apprentissage en institutions publiques			Ecoles privées			Industrie			Total
	1968	1969	1970	1968	1969	1970	1968	1969	1970	1968	1969	1970	
Terre-Neuve	73.0	73.1	67.5	26.5	9.4	12.2	-		-	0.5	17.5	20.3	100.0
Ile-du-Prince-Edouard	93.7	89.9	83.1	5.3	3.9	10.5	-		-	1.0	6.3	6.3	100.0
Nouvelle-Ecosse		53.2	62.5	64.7	36.7	23.2	5.7	2.8	6.9	0.4	11.4	7.6	100.0
Nouveau-Brunswick		43.9	74.7	65.0	50.2	13.3	1.1	1.6	0.9	4.9	10.3	9.7	100.0
ATLANTIQUE		59.6	70.0	67.6	35.1	15.8	2.1	1.6	2.5	3.1	12.7	11.2	100.0
Québec		74.3	78.8	80.9	25.1	16.9	0.0	0.1	0.0	5.4	4.1	3.0	100.0
Ontario		47.3	68.8	66.5	10.4	13.3	0.1	0.9	0.2	42.3	17.0	15.8	100.0
M[illegible]oba		69.4	67.0	39.7	19.0	7.8	0.1	0.8	1.3	11.4	24.4	46.5	100.0
Saskatchewan		45.5	54.5	35.5	43.9	24.5	1.3	2.8	3.3	9.2	18.2	38.8	100.0
Alberta (1)		30.6	37.8	25.6	67.2	48.1	0.1	2.4	5.5	2.0	11.6	30.2	100.0
PRAIRIES		44.5	51.0	29.5	49.0	29.8	0.4	2.0	3.8	6.1	17.2	36.9	100.0
Pacifique (2)		41.2	69.6	76.7	57.0	24.1	1.7	4.0	2.4	0.1	2.3	3.2	100.0
CANADA		57.8	69.4	68.8	24.8	17.9	0.3	1.0	1.0	17.1	11.6	11.5	100.0

1. Inclut les Territoires du Nord-Ouest
2. Colombie-Britannique et Yukon

SOURCE: SYSTEMS RESEARCH GROUP INC., *Study Papers to Assist in the Formulation of a Policy Position on Manpower Training.* Toronto, Mai 1972, p. II-41.

100

TABLEAU 16

Effectifs[1] des cours d'éducation permanente, par niveau d'établissement et par province, 1971-72

Détail	Province ou territoire					
	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario
Programme à temps partiel avec crédits	*14,564*	*4,799*	*15,697*	*12,851*	*208,330*	*238,320*
Conseils scolaires/ministères de l'Éducation	3,433	984	3,149	1,980	100,227	30,801
Écoles provinciales de cours par correspondance	—	43	753	553	2,787	49,901
Collèges	4,628	1,323	4,099	1,266	16,433	46,541
Universités	6,503	2,449	7,696	9,052	88,883	111,077
Cours de l'enseignement régulier sans crédits	*7,428*	*3,193*	*13,270*	*7,566*	*90,372*	*176,047*
Conseils scolaires/ministères de l'Éducation	2,977	2,536	10,053	5,702	65,955	105,034
Écoles provinciales de cours par correspondance	—	—	—	—	—	—
Collèges	2,506	332	138	—	3,960	34 883
Universités	1,945	325	3,079	1,864	20,457	36,130
Total	21,992	7,992	28,967	23,417	298,702	414,367
	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Programme à temps partiel avec crédits	*23,420*	*21,081*	*36,691*	*55,682*	*1,087*	*632,522*
Conseils scolaires/ministères de l'Éducation	2,145	1,972	2,915	8,666	9	156,281
Écoles provinciales de cours par correspondance	1,282	2,737	6,347	6,943	—	71,346
Collèges	3,545	4,652	12,225	29,045	1,078	124,835
Universités	16,448	11,720	15,204	11,028	—	280,060
Cours de l'enseignement régulier sans crédits	*17,922*	*14,370*	*44,964*	*132,635*	*738*	*508,505*
Conseils scolaires/ministères de l'Éducation	8,119	5,891	16,467	94,974	738	318,446
Écoles provinciales de cours par correspondance	—	—	—	2,922	—	2,922
Collèges	4,990	1,186	11,498	10,289	—	69,782
Universités	4,813	7,293	16,999	24,450	—	117,355
Total	41,342	35,451	81,655	188,317	1,825	1,141,027

[1]Le nombre de personnes inscrites aux cours du soir avec ou sans crédits dispensés par les conseils scolaires (tous établissements) est une estimation fondée sur les inscriptions en 1971-72.

SOURCE: Statistique Canada, *Annuaire du Canada (1974)*, Ottawa, 1974, p. 324.

On voit l'importance des commissions scolaires en matière d'éducation des adultes. Ces dernières recrutaient 41.6% des adultes inscrits à des cours. Viennent ensuite les universités avec 34.8% et enfin les collèges (17.0%). Les cours par correspondance occupent une place restreinte (6.5%). Trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) regroupaient à elles seules une grande partie (78.9%) des personnes inscrites en éducation des adultes.

Pour donner une idée de l'importance des activités de formation en industrie nous apporterons ici quelques informations tirées d'une enquête du gouvernement fédéral sur la formation en industrie en 1969-1970. Il s'agit d'informations rendues publiques en 1973 (21).

Selon l'enquête de Statistique Canada, (22) près de 500,000 personnes ont reçu en 1969-1970 de la formation en industrie. Environ 80% des stagiaires provenaient de l'Ontario et du Québec. Dans le tiers des cas, il s'agissait d'une formation concernant la sécurité et l'orientation professionnelle; dans 22.6% des cas il s'est agi de formation à des métiers et dans 16.6% des cas, de formation à la gestion. Les principaux secteurs économiques par rapport au nombre de stagiaires qui en proviennent sont les industries manufacturières (36.0%) et les transports (24.4%).

Lorsque l'on considère le pourcentage de compagnies, par province, qui, dans chaque secteur d'activité économique, déclarent des programmes de formation, on constate qu'il existe des différences assez marquées (cf. le tableau 18 ci-après). Dans les Prairies et la région du Pacifique, le pourcentage de compagnies déclarant de tels programmes dépasse la moyenne nationale de façon assez marquée. Il en va de même pour la province de Terre-Neuve. Les autres provinces maritimes et l'Ontario se situent près de la moyenne nationale. Au Québec, le pourcentage est nettement plus faible que la moyenne, et ce dans chacun des secteurs d'activités.

La répartition des activités de formation en industrie, par province, nous permet de voir où sont concentrées ces activités selon les secteurs d'activités (cf. le tableau 19 ci-après). Ainsi on peut voir que dans les industries primaires, la formation en industrie est le fait d'entreprises située surtout en Alberta et, à un moindre degré, en Ontario et au Québec. Par rapport aux industries manufacturières, le noyau principal des compagnies déclarant des activités de formation se situe en Ontario et à un moindre degré au Québec. Dans la construction, c'est en Ontario surtout et en second lieu en Alberta ainsi qu'en Colombie-Britannique. Dans les services, les activités de formation en industrie se retrouvent surtout en Ontario de même que, à un moindre degré, au Québec, en Colombie-Britannique et en Alberta.

TABLE 17 – TABLEAU 17
Number of Trainees by Type of Training Industry Group
Nombre de stagiaires selon le genre de formation, le groupe industriel

Industry group – Groupe industriel	Type of training – Genre de formation										Total
	Skills – Métiers	Clerical – Travail de bureau	Sales – Ventes	Other non-managerial – Autres cours de formation professionnelle (sauf en gestion)	Managerial – Gestion	Language – Langues	Safety and orientation – Sécurité et orientation professionnelle	Other non-occupational – Autre formation non-professionnelle	Registered apprentices – Apprentis enregistrés	Non registered apprentices – Apprentis non enregistrés	
Canada:											
Forestry – Forêts	876	4	–	18	1,017	3	2,395	–	129	–	4,442
Mines	8,233	226	68	1,055	6,696	218	16,707	–	1,229	411	34,843
Food – Aliments	1,267	115	2,438	411	2,477	251	2,224	–	115	18	9,316
Rubber – Caoutchouc	883	98	298	364	943	121	1,975	–	29	10	4,721
Textiles	3,179	39	44	112	945	125	1,931	–	250	87	6,712
Wood – Bois	6,403	267	109	320	6,080	299	14,651	–	1,139	38	29,306
Printing – Imprimerie	947	321	365	197	313	72	1,687	–	498	284	4,684
Metal – Produits métalliques	3,210	161	214	1,019	4,491	344	2,683	11	753	453	13,339
Machinery – Machinerie	19,566	4,558	1,173	5,000	11,328	1,154	39,274	1	592	185	82,831
Petroleum – Pétrole	4,385	542	1,176	870	5,555	318	12,455	–	258	173	25,732
Construction	675	31	26	69	603	7	583	–	2,798	31	4,823
Transportation – Transports	41,777	12,447	6,172	4,699	18,769	1,937	30,064	–	655	2,428	118,948
Trade – Commerce	11,870	4,562	21,574	2,168	8,607	458	21,002	–	1,271	241	71,753
Finance – Finances	1,636	8,778	8,692	15,240	9,119	326	5,763	–	19	12	49,585
Service – Services	4,835	1,184	1,119	3,073	3,592	291	8,944	–	237	23	22,998
Not classified – Non précisé	69	28	1,157	41	177	6	1,215	–	15	–	2,708
Total	**109,821**	**33,361**	**44,625**	**34,636**	**80,712**	**5,930**	**163,253**	**12**	**9,987**	**4,394**	**486,741**

SOURCE: Statistique Canada, *Formation dans l'industrie (1969-1970)*, Ottawa, fév. 1971, p. 31.

TABLE 18 – TABLEAU 18

	Primary industries – Industries primaires	Manufacturing – Fabrication	Construction	Services	All groups[1] – Tous les groupes[1]
	%				
Newfoundland – Terre-Neuve	45.5	24.0	11.4	26.4	25.1
Prince Edward Island – Île-du-Prince-Édouard	–	13.3	27.8	22.7	20.8
Nova Scotia – Nouvelle-Écosse	25.0	19.9	17.3	24.1	22.6
New Brunswick – Nouveau-Brunswick	7.3	26.0	9.6	23.8	22.6
Québec	23.9	15.9	4.8	16.4	15.4
Ontario	24.6	23.1	19.8	24.5	23.7
Manitoba	41.6	20.0	24.5	26.1	24.6
Saskatchewan	31.3	16.1	19.3	26.0	23.9
Alberta	49.4	26.9	35.4	26.5	28.7
British Columbia – Colombie-Britannique	22.3	26.9	29.5	26.2	26.4
Canada	**28.9**	**21.0**	**18.3**	**23.2**	**22.3**

[1]Not including those responses not classified by industry. – N'inclut pas les réponse. non classées par activité économique.

SOURCE: Ibid., p 12

TABLEAU 19 – TABLEAU 19

	Primary industries – Industries primaires	Manufacturing – Fabrication	Construction	Services	All industries – Toutes les activités économiques
	%				
Newfoundland – Terre-Neuve	3.8	1.5	1.3	2.3	2.0
Prince Edward Island – Île-du-Prince-Édouard	–	0.2	0.8	0.4	0.4
Nova Scotia – Nouvelle-Écosse	2.3	2.9	3.1	4.0	3.6
New Brunswick – Nouveau-Brunswick	1.1	3.2	1.5	2.7	2.7
Québec	17.3	23.2	6.7	15.6	17.1
Ontario	19.6	45.7	39.6	41.1	41.6
Manitoba	3.8	4.3	6.5	6.0	5.5
Saskatchewan	3.8	1.6	4.6	5.1	4.1
Alberta	31.1	6.9	20.8	10.0	10.5
British Columbia – Colombie-Britannique	16.9	10.6	15.1	12.7	12.4
Canada	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Respondents – Répondants (No. – nomb.)	(260)	(2,478)	(614)	(5,850)	(9,202)

SOURCE: Ibid.

Le survol du domaine de l'éducation des adultes que nous venons d'effectuer manifeste bien l'ampleur des activités en cette matière. On constate que, outre le PFMC, d'autres programmes d'éducation des adultes rejoignent un grand nombre de personnes. Toutefois, à cause des sommes considérables investies en vertu de la loi fédérale de la FPA, le PFMC a un impact considérable sur l'orientation de l'éducation des adultes au Canada.

---

(1) Il s'agit de la conférence tenue en octobre 1966.
(2) Ceci s'est passé avant l'adoption du projet de loi sur la FPA.
(3) Initialement la règle des trois ans (sur le marché du travail) s'appliquait non seulement pour les allocations de formation mais aussi pour le financement de la formation elle-même.
(4) DUPRE (J.S.) et al. Op. cit., p. 128
(5) CONSEIL ECONOMIQUE DU CANADA. Op. cit., p. 125.
(6) Pour de plus amples informations à ce sujet, nous suggérons au lecteur de consulter l'ouvrage suivant: DUPRE (J.S.) et al. Op. cit., chap. IV, pp. 83-109.
(7) DUPRE (J.S.) et al. Op. cit., p. 226.
(8) Parallèlement se poursuivent entre le gouvernement fédéral et les provinces des négociations qui déboucheront sur un nouveau projet de loi dans le domaine de la formation des adultes.
(9) MINISTERE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION. *Accords sur la formation professionnelle des adultes: le programme de formation de la main d'oeuvre du Canada*, Ottawa, s.d., n.p.
(10) Pour 1974-1975, il s'agit de prévisions.
(11) On prévoit 13,652 stagiaires de moins en 1974-1975 comparés à l'année précédente.
(12) En 1974-1975, selon les prévisions établies, on comptera 21.5% des stagiaires et 9.2% des dépenses, en formation industrielle.
(13) Cela comprend les frais de formation et les allocations aux stagiaires.
(14) C'est-à-dire de 1972-1973 à 1974-1975 (dans ce dernier car il s'agit de prévisions).
(15) Formation industrielle comprenant la formation en industrie et la formation en cours d'emploi.
(16) De 1971-1972 à 1974-1975.
(17) Le nombre de stagiaires en formation industrielle est passé de 77,130 (en 1972-1973) à 43,074 (en 1973-1974); cela coïncide avec la disparition du programme dit de création d'emploi, situé hors du PFMC par la suite.
(18) En vertu du PFMC.
(19) Entre 8 et 11 années de scolarité.
(20) College of Applied Art and Technology; ce transfert fut complété en sept. 1970. Cf. DUPRE (J.S.) et al. Op. cit., p. 80.
(21) STATISTIQUE CANADA, *Formation dans l'industrie (1969-1970)*, Ottawa, fév. 1973, 75 p.
(22) L'enquête de Statistique Canada sur la formation en industrie 1969-1970 couvrait tous les secteurs d'activités économiques sauf l'agriculture, la pêche, le piégeage, l'administration publique et la défense. Elle s'adressait aux entreprises ayant 20 employés et plus. Dans chaque province le taux ne s'est écarté que très peu du taux national de 94% de répondants.

Contexte démographique: essai de prospectives

Prof. Morley Gunderson
Centre de relations industrielles
Université de Toronto

La formation professionnelle et l'éducation des adultes au Canada vont devoir (comme par le passé) réagir aux changement rapides des conditions de l'époque. Le but de ce rapport est de dégager certaines des variantes dans les domaines démographique, économique et dans le monde du travail, qui vont influencer de façon considérable la formation professionnelle et l'éducation des adultes dans les années à venir.

La connaissance de ces éléments est particulièrement importante, car l'un des aspects essentiels de la formation professionnelle doit être sa flexibilité et son adaptabilité. Si nous voulons adapter nos moyens de formation professionnelle et d'éducation à l'évolution de notre époque, il convient d'avoir une idée générale de ce que l'avenir nous réserve.

Répartition de la population par groupes d'âge

Il est possible que l'influence la plus importante sur l'avenir de l'éducation des adultes soit les changements que l'on prévoit dans la répartition des âges dans notre population (1). La majorité des enfants nés pendant "l'explosion démographique" qui a suivi la deuxième grande guerre mondiale ont maintenant dépassé la vingtaine et atteignent la trentaine. Ils arrivent à l'âge où le recyclage est de rigueur; l'âge moyen de ceux qui suivent actuellement les cours de formation professionnelle du ministère de la Main-d'oeuvre est d'environ vingt-six ans. Il est à envisager que l'explosion des naissances qui a envahi les insitutions d'études supérieures lors des années '60, et déclenché dans le secteur du travail le problème de l'emploi des jeunes au cours des années '70, va compliquer le programme de formation et d'éducation des adultes des années '80 et au-delà. Nombreux sont ceux qui ont particulièrement besoin de recyclage, car leur instruction fort souvent n'est plus adaptée aux exigences du marché du travail. A vrai dire, l'un des objectifs les plus récents de la FPA est de procurer des spécialisations exploitables à ceux qui ont reçu une éducation générale non orientée vers le marché du travail.

Il faudrait absolument déployer tous les moyens possibles d'éducation des adultes et de formation professionnelle, et les mettre à la disposition de tous ceux qui arrivent à l'âge où ils en ont besoin. Beaucoup de nos récents problèmes sociaux — surpeuplement des écoles, chômage, manque de postes et d'opportunités pour les jeunes, pénurie de logements et montée phénoménale des prix des maisons et des loyers — sont dûs, jusqu'à un certain point, au fait que nous avons négligé de prévoir l'impact sur la société de l'explosion des naissances.

A mesure que vieillit la génération de l'explosion des naissances et que le taux de fertilité continue à descendre, la moyenne d'âge de la population remonte. Ceci veut dire qu'il y a plus de gens âgés, moins de jeunes et qu'on assiste à une réduction de l'accroissement de la main-d'oeuvre puisque, par le passé, elle était alimentée en grande partie par l'afflux des jeunes travailleurs. Les projections pour la croissance annuelle moyenne de notre main-d'oeuvre sont de 2'8% de 1976 à 1981, de 1,9% de 1981 à 1986, de 1,4% de 1986 à 1991, à comparer avec l'accroissement passé de 3,9% pour la période 1971-1976 (2). Il semble au moins que cette réduction de l'accroissement de la main-d'oeuvre puisse être compensée par une augmentation de l'immigration ou par la participation accrue des femmes, deux facteurs que nous envisagerons plus loin.

Tous ces éléments ont des conséquences importantes pour l'avenir de l'éducation des adultes et la formation professionnelle. Les politiques futures devront prendre davantage en considération les problèmes des gens âgés, surtout si l'âge de la retraite normale continue à baisser. Pour un grand nombre de ces personnes, l'éducation des adultes peut représenter un "loisir" valable et si l'on s'efforçait de ramener les travailleurs âgés à la production active, l'éducation pour adultes pourrait même être orientée vers les exigences du marché. A l'autre extrême, des postes traditionnellement occupés par des jeunes sont maintenant difficiles à remplir parce qu'il y a moins de jeunes sur le marché du travail. Ces pénuries se feront sans doute sentir plus nettement dans les secteurs du service public, de plus en plus important dans l'ensemble de notre économie. Pour l'avenir, un accroissement réduit de la main-d'oeuvre orienterait l'éducation des adultes et la formation professionnelle au-delà de son aspect métier, vers le développement humain au sens plus général, en ne négligeant ni son aspect social ni ce qui a trait à la vie familiale et aux loisirs.

Les femmes sur le marché du travail

Ce qui semble peut-être le plus important que l'accroissement général de la main-d'oeuvre ce sont les changements qui s'effectuent dans sa composition. Ainsi, un nombre considérable de femmes, mariées surtout, a commencé à grossir les rangs de la main-d'oeuvre dans les années '50 et cette tendance doit s'accentuer jusqu'en 1980 et 1990. Les projections de croissance de la main-d'oeuvre sont presque deux fois plus élevées pour les femmes que pour les hommes, et on prévoit qu'en 1991 les femmes constitueront à peu près 40% de la main-d'oeuvre, par rapport à 33% en 1971 (3).

Le rôle croissant des femmes sur le marché du travail a des implications importantes pour l'avenir de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle. Sur le plan du travail, les femmes ont tendance à faire des entrées et des sorties; d'où la nécessité d'une forme de recyclage qui leur permette de rattrapper ce qu'elles perdent en restant écartées de leur poste, en particulier pour des raisons familiales. Cet aspect de la formation professionnelle est particulièrement important lorsqu'il s'agit de réduire les disparités salariales entre hommes et femmes, ces disparités résultant souvent, du côté des femmes, du manque de contact avec leur travail, donc de formation sur le tas. La participation des femmes au marché du travail est non seulement plus brève, mais plus intermittente que celle des hommes; il s'ensuit que les compétences acquises sont plus rapidement oubliées. Tant que la responsabilité du foyer incombera principalement aux femmes, elles manqueront de formation sur le tas mais cette situation pourrait être corrigée par une formation plus structurée. Puisqu'on semble évoluer vers un partage des tâches domestiques entre mari et femme, il faut s'attendre à ce que les maris aient bientôt besoin du genre de recyclage mentionné plus haut pour la femme au foyer.

La contribution de plus en plus importante des femmes à l'activité économique leur a valu, dans la plupart des cas, un salaire égal à celui des hommes et des lois patronales plus équitables (4). La formation des femmes peut se rattacher à la question de la parité des salaires car la formation améliore la productivité, donc le salaire. Ceci serait le cas si notre législation suivait ce que propose l'Organisation internationale du travail: salaire égal pour un travail d'égale valeur, peu importe si le travail est effectué dans la même entreprise ou au même poste. La formation professionnelle compenserait peut-être les conséquences négatives d'une législation en faveur de la parité des salaires: une baisse de l'embauche chez les femmes. Aussi, elle étaierait l'équité de l'embauche dont la législation actuelle essaie de bannir toute discrimination de recrutement et de promotion. Si les femmes ont une meilleure formation, elles ont d'autant plus de chances d'accéder à des postes et d'obtenir des promotions, peut-être même à des postes traditionnellement occupés par des hommes. Ainsi, il faudrait créer des programmes de formation professionnelle qui préparent les femmes à toute une gamme de professions, au-delà des restrictions traditionnelles. Ce point est particulièrement important pour la main-d'oeuvre féminine dont l'instruction surtout d'ordre général prépare mal au marché du travail.

Immigration et migration interne

Bien qu'il soit difficile de prédire quelle sera la politique d'immigration, le débat en cours (5) suggère le scénario suivant: pour les années qui viennent de s'écouler, le nombre d'immigrants s'élevait à près de 200,000 alors que pour les dix ans à venir, on s'attend plutôt à un chiffre de l'ordre de 120,000 (6) chiffre qui risque d'être gonflé quelque peu s'il faut compenser le ralentissement dans l'accroissement de la main-d'oeuvre tel que l'indiquent les projections pour les années 80. Nous nous efforcerons d'avoir de moins en moins recours à des immigrants avec permis de travail temporaire et à l'immigration en général comme source de main-d'oeuvre qualifiée; par contre, notre politique d'immigration va adopter des critères de sélection de plus en plus sévères dans le domaine de la compétence et lorsqu'il s'agira de remplir les postes difficiles.

Ces facteurs vont nécessairement avoir une portée sur l'éducation des adultes et la formation professionnelle, mais elle est difficile à déterminer: que l'immigration soit réduite et que ses critères de sélection reposent sur le besoin de main-d'oeuvre qualifiée implique qu'on aura moins recours à la formation professionnelle pour les immigrants, surtout si l'on considère qu'au cours de ces dernières années, plus de la moitié d'entre eux ont pris part à quelque programme de formation professionnelle ou cours pour adultes (7). D'autre part, si on emploie moins de travailleurs temporaires et si l'on se détourne de l'immigration comme source de main-d'oeuvre qualifiée, il sera absolument nécessaire de former la main-d'oeuvre existante, surtout si son accroissement doit connaître un déclin marqué dans les années 80. Par contre, le besoin de formation professionnelle serait accru si on suivait la suggestion de former les conjoints des immigrants, pour les aider à s'adapter à la vie au Canada, qu'il s'agisse de formation professionnelle à proprement parler ou d'éducation d'ordre plus général, voire même social.

La migration interne au Canada est à envisager comme étant aussi importante que l'immigration elle-même. Selon le livre vert sur l'immigration (8):

> "Par contraste avec la situation qui régnait dans les années 1950 et qui s'est maintenue ainsi au cours de la dernière décennie, le Canada semble avoir résolu en grande partie le problème que posait la pénurie **générale** de main-d'oeuvre intellectuelle et hautement qualifiée. Cela ne veut pas dire que la pénurie de main-d'oeuvre dans ces groupes a complètement disparu, mais elle tend à devenir **partielle.** On a besoin de travailleurs ne possédant que telle ou telle compétence ou une expérience antérieure, disposés à accepter tel traitement et à exercer leur profession dans une région donnée. La solution à la pénurie générale qui sévissait dans ces catégories professionnelle est en grande partie attribuable à l'énorme investissement consenti dans le domaine de l'éducation au Canada au cours des vingt dernières années ainsi qu'aux fortes sommes dépensées par le gouvernement pour actualiser la formation de la main-d'oeuvre nationale.
>
> A mesure que plus de Canadiens sont devenus aptes à occuper des postes exigeant de hautes compétences, des problèmes épineux ont surgi à l'autre pôle du marché du travail. On se heurte à une pénurie tenace de travailleurs disposés à tenir des emplois exigeant une main-d'oeuvre non qualifiée ou ayant un degré limité de compétence, surtout s'ils doivent aller travailler dans des régions éloignées, accepter des conditions de travail peu alléchantes et des salaires peu élevés ou encore cumuler à la fois ces trois inconvénients."

Ces pénuries persistent en matière de main-d'oeuvre qualifiée pour des tâches spécifiques dans des régions spécifiques; ceci pousse à conclure, surtout dans le cas de régions éloignées, qu'il faudrait s'efforcer de former sur place la main-d'oeuvre autochtone. Par ailleurs, si pour accéder au statut d'immigrant il faut être prêt à assumer un poste désigné dans une région éloignée, il faudrait rendre plus sélective la politique de formation professionnelle.

Bilan de l'économie

On a calculé que l'inflation serait réduite à 5% d'ici les années 80 et pourtant, le taux de chômage va continuer de plafonner à 5% pendant plus longtemps malgré le ralentissement de l'accroissement de la main-d'oeuvre tandis que le taux de productivité restera en deçà de son sommet précédent (9). Ces prévisions en matière de chômage suggèrent la nécessité de formation professionnelle, dans le double but de caser dans des programmes de formation des chômeurs qui, de ce fait, ne seront plus considérés comme tels et, plus important, d'amener certains travailleurs à un niveau de compétence leur permettant de remplir des postes qui autrement resteraient vacants. Si le taux de chômage reste élevé comme on le prévoit, il renforcera le besoin de formation; actuellement, plus de la moitié de ceux qui suivent des cours de formation professionnelle du ministère de la Main-d'oeuvre étaient en chômage avant leur inscription. Il faut s'attendre à ce que ce mécanisme continue parallèlement aux impératifs esquissés plus haut.

La tendance à baisser que montre notre productivité suggérerait que le gouvernement recoure à la formation professionnelle pour en faire remonter le niveau. Une amélioration de notre productivité rétablirait notre solde budgétaire en nous permettant d'entrer en concurrence avec des firmes étrangères, réduirait notre inflation en abaissant le prix de revient de l'unité de travail, et pourrait remédier à nos problèmes de répartition des revenus en nous donnant plus à partager.

Les contingences du marché du travail

Si l'on essaie de prédire les conditions du monde du travail, la boule de cristal se brouille complètement et nos prédictions deviennent pure spéculation. Les changements dûs à la technologie, l'importante croissance du fonctionnariat et du secteur public vont obliger à former les travailleurs en vue de nouvelles conditions de travail, et des changements éventuels dans ces conditions. Par ailleurs, les conditions de travail de l'avenir comporteront sans doute des horaires plus légers et plus flexibles, avec congés sabbatiques ou congés de formation professionnelle. Aussi, la distinction traditionnelle entre travail, éducation et loisir va s'estomper si un système d'"éducation récurrente" ou permanente s'impose effectivement. Le processus d'éducation récurrente a été étudié par **l'OCDE** (10):

a) "Les dernières années d'éducation obligatoire devraient offrir un programme qui laisse à l'élève le choix entre des études plus poussées et un emploi.

b) Après l'école obligatoire, l'accès à une éducation post-obligatoire devrait, à tout moment, être le privilège de tout individu.

c) Idéalement, on devrait disposer des moyens nécessaires à offrir une éducation à tous, où et quand ils le désirent.

d) L'expérience sur le plan du travail ainsi que dans le domaine social devrait entrer en considération pour l'admission des candidats et l'élaboration des cours.

e) Il devrait être possible et important de poursuivre une carrière de façon intermittente, autrement dit, de faire alterner études et emplois.

f) L'élaboration des cours et de leur contenu ainsi que dans la méthodologie devrait être faite conjointement par les principaux groupes intéressés (étudiants, enseignants, administrateurs, etc.) et répondre aux intérêts de groupes qui diffèrent aussi bien par l'âge que par l'origine sociale.

g) Diplômes et certificats ne devraient pas être considérés comme une fin mais plutôt comme les points de repère d'un développement continu qui devrait se prolonger toute la vie.

h) A la sortie des cours obligatoires, chacun devrait avoir droit à des congés de formation arrangés de façon à lui garantir la sécurité de son emploi."

Bien qu'il s'agisse seulement d'une esquisse, ces points montrent bien comment l'organisation de l'avenir doit prendre en considération les différents aspects de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle, en donnant toute l'importance qu'ils méritent aux besoins de chacun.

---

(1) Les projections pour la population du Canada par groupes d'âge ont paru dans Statistics Canada. *Population Projections for Canada and the Provinces*. 1972-2001. Ottawa: Information Canada 1974.

(2) L. Stone (éd.) *Illustrated Projections of the Population of Canada. 1971-1991*. Ottawa. Institut de la Recherche sur l'intérêt public, sans date, p. 36.

(3) L. Stone (éd.) p. 36, 37.

(4) Pour une discussion de ces lois et des facteurs influençant les différences de salaires entre hommes et femmes au Canada, consulter Morley Gunderson: "Parité des salaires au Canada" dans *Equal Pay for Women: Progress and Problems in Seven Countries*. Ed. B. Pettman, Londres, MCB Books, 1975.

(5) Ce débat se déroule surtout autour du récent Livre vert sur l'immigration dont on trouve le résumé dans le premier tome, *Immigration Policy Perspectives*. Ottawa: Information Canada, 1974.

(6) Ce chiffre, par exemple, est celui de l'Université de Toronto qui l'utilise dans son modèle de prévision TRACE.

(7) Selon la *Canada Manpower and Immigration Review* (2e trimestre, 1975, p. 23), durant leur 3 premières années au Canada, presque 50% de tous les immigrants ont suivi des cours généraux ou de formation professionnelle à temps partiel ou des sessions intensives. Ce sont les cours de formation professionnelle qui ont attiré le plus de candidats et 20% environ ont suivi des cours de langue.

(8) *Immigration Policy Perspectives* p. 23.

(9) Ces projections sont des approximations tirées de "TRACE" que l'Université de Toronto utilise comme base à ses pronostics.

(10) OCDE, Organisation pour la coopération et le développement économiques. Centre de la recherche et de l'innovation pédagogique, *Recurrent Education: A Strategy of Lifelong Learning*, Paris, 1973, p. 28.

Congé-éducation payé

Paul Bélanger
Institut canadien d'éducation des adultes

Le congé-éducation payé fait partie de ces idées et projets nouveaux qui ont émergé durant les dernières décennies autour du concept d'éducation permanente.

Dès 1965, la conférence internationale du travail adoptait une résolution demandant aux état membres de cet organisme des Nations Unies de "prendre les mesures efficaces afin d'assurer l'obtention par les travailleurs des diverses formules de congé - éducation payé" (23-6-65).

Le congé-éducation payé est un congé accordé statutairement à un travailleur à des fins éducatives pour une période déterminée pendant le temps normal de travail sans perte de bénéfices marginaux et avec un versement de prestations financières adéquates (afin de compenser la perte de salaire). (1)

Le congé-éducation payé implique quatre éléments:

—"statutairement": le congé-éducation payé est un droit social nouveau répondant à des besoins réels dans la société contemporaine, tant au plan de la promotion socio-culturelle qu'à celui du progrès technologique.

—"continuité de l'emploi": le congé-éducation payé donne au travail la garantie de pouvoir reprendre son poste de travail au terme de sa période de formation.

—"payé": ce droit implique le maintien de la rémunération et des bénéfices du travailleur appelé à bénéficier d'un tel congé.

—"pendant le temps normal de travail": ce congé se prend durant les heures de travail, contrairement à la pratique actuelle en éducation des adultes.

La mise en oeuvre de ce droit dans les différents pays où il existe se fait soit par voie législative soit par voie de convention collective, c'est-à-dire d'entente entre les employeurs et les employés.

On comprend qu'un tel congé-formation constitue un instrument clé pour répondre à une nécessité croissante de rendre la formation accessible à tous aux différentes étapes de la vie. Aussi après avoir fait part du contexte dans lequel ce droit social est apparu, le présent dossier rendra compte dans ses grandes lignes de certaines expériences européennes et dressera un tableau rapide de la place faite aux congés-formation payés en Amérique du Nord. Le dossier se terminera par l'énumération de certaines questions que pose actuellement la réalisation du droit aux congés-formation payés.

1. Position du problème

Plusieurs facteurs expliquent la demande croissante de formation à tous les niveaux et à tous les âges. On sait déjà que cette transformation des modèles traditionnels d'utilisation des ressources éducatives répond à différents phénomènes sociaux que nous nous limiterons à énumérer sans plus d'analyse:

—la montée des aspirations des collectivités pour prendre en charge leur développement;
—la volonté de plus en plus affirmée des travailleurs de s'approprier le savoir devenu facteur de pouvoir;
—l'augmentation qualitative et quantitative des connaissances requises;
—les besoins de qualification accrus que posent les exigences de productivité;
—l'accélération de la mobilité professionnelle générée par les changements technologiques et les déplacements plus rapides des investissements;
—la réalisation de projets de promotion socio-professionnelle;
—le refus de plus en plus répandu de voir l'éducation post-obligatoire réservée à une minorité (au Canada moins de 30% y ont accès au sortir de l'école secondaire);
—l'expansion du mouvement des organismes volontaires d'éducation populaire.

Or, l'éducation des adultes telle qu'on l'a connue jusqu'à maintenant n'a répondu que très partiellement à ces demandes, et en général l'a fait au profit des catégories plus scolarisées de la population.

L'éducation des adultes, autofinancée et réalisée durant les temps de "loisirs", a davantage rejoint les milieux fortement scolarisés que les travailleurs en emploi et les femmes demeurées hors du marché du travail.

Ce fait, déjà analysé en 1962 par une importante recherche de Joseph Trenaman en Angleterre, fut par la suite mainte fois confirmé en France, aux Etats Unis, en Australie et au Canada. (2)

Il devint alors vite évident que seule une politique de congé-formation payé pouvait permettre de sortir l'éducation des adultes du cercle vicieux où ceux qui ont le plus bénéficié des ressources éducatives en formation initiale en profite davantage en formation ultérieure.

C'est dans ce contexte qu'on peut comprendre comment, dans certains pays tel la France, tant les organismes syndicaux qui revendiquent une plus grande possibilité de formation polyvalente des travailleurs que les entreprises qui recherchent une main-d'oeuvre plus qualifiée à son service, se sont mis d'accord au moins sur un point à savoir la nécessité de dégager des ressources substantielles pour rendre véritablement accessible le droit aux congés-éducation. Sans de telles mesures permettant une inter-pénétration de l'éducation et du travail et réalisant les conditions matérielles d'une participation à une formation systématique, l'éducation des adultes continue d'accroître l'écart en accordant relativement moins de ressources à ceux qui déjà en ont moins profité. C'est la conclusion à laquelle A. Charnley arrive au terme d'une longue étude sur les congés-éducation payés en France, en Suède et en Allemagne.

> Thus, the reasons for introducing paid educational leave as a right seem to be that a country believes it cannot afford to allow a section of its population to be technologically backward or lacking in understanding; in fact, deprived of sharing in the adult educational system. It appears that paid educational leave must be based on legislation to ensure that ordinary people are able to contribute to national economic welfare by training, to society by understanding, and to themselves by insight. In all three countries we visited, paid educational leave is seen as an access road to the adult education system, this system being the highway to the attainment of these goals. It is also seen as an opportunity for positice discrimination to help the under-privileged, a task that cannot be completely undertaken by the voluntary bodies. Legislative action intervenes to readjust the balance, and is therefore a way of extending educational opportunity ot those groups which 'missed out'.

Toutefois même lorsque les négociations entre l'Etat, les employeurs et les travailleurs ont abouti à un concensus sur le principe du congé-éducation payé, le débat allait reprendre et trouver son point le plus conflictuel sur la question des types de formation auxquels ces congés pouvaient donner droit.

Les deux Conférences internationales du travail de 1973 et de 1974 tout comme les travaux de l'UNESCO et ceux de l'OCDE montrent bien qu'on est ici au coeur du débat.

II. Les organismes internationaux

La Conférence internationale du travail suite à des études entreprises en 1965 et de longs (et importants) débats tant en 1973 qu'en 1974 adopta la convention de 1974 sur les congés-éducation payés.

Le préambule de la convention souligne d'abord que le congé-éducation payé s'inscrit dans le prolongement du droit fondamental de l'homme à l'éducation comme le précise la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Le préambule note que ce congé répond aux aspirations d'éducation permanente et de promotion sociale et culturelle; il vise à développer la formation professionnelle que requiert le progrès technologique et à permettre aux travailleurs d'assumer leur responsabilité économique et sociale.

Suite à une brève définition du congé-éducation, que nous avons d'ailleurs notée au début de ce dossier, la convention encourage les membres du Bureau international du travail à mettre en place les moyens appropriés à l'octroi de congés — éducation payés aux fins de la formation professionnelle à tous les niveaux, de l'éducation générale, civique et sociale et de la formation syndicale.

Les politiques à mettre en place par les différents pays devraient contribuer à l'acquisition, au perfectionnement et à l'adaptation des qualifications nécessaires à l'exercice de la profession ou de la fonction ainsi qu'à la promotion et à la sécurité de l'emploi, face au développement scientifique et technique ainsi qu'aux changements économiques et structurels. Ces politiques permettraient également aux travailleurs de participer de manière compétente et active à la vie de l'entreprise et de leur collectivité, elles assuraient leur promotion humaine, sociale et culturelle. Les moyens à mettre en place selon la convention de 74 sont soit d'ordre législatif soit de l'ordre de la négociation à l'intérieur même des conventions collectives. La convention souligne aussi que le congé-éducation payé ne peut être un substitut à une formation initiale adéquate; il s'agit plutôt d'un moyen complémentaire relié à l'éducation permanente.

En somme cette convention dégage trois idées majeures:

1. les travailleurs ont un droit à l'éducation continue sans avoir à quitter leur emploi ou sacrifier revenu et autres bénéfices;

2. les travailleurs sont libres de décider du programme d'éducation ou de formation auquel ils veulent participer;

3. l'éducation doit répondre à un triple objectif: l'intérêt national, le besoin des organisations industrielles et le développement des individus.

Toutes les littératures récentes sur les congés-éducation se réfèrent en priorité à cette convention. Les documents de l'OCDE sur l'éducation récurrente n'y font pas exception. Le groupe OCDE-CERI a d'ailleurs réalisé une première évaluation des expériences en cours où on souligne le danger possible d'une utilisation des congés-éducation par les catégories les plus qualifiées de la population active. Certains groupes sociaux, par exemple les femmes demeurées hors du marché du travail — sont laissés de côté par les politiques actuelles trop reliées à la seule population active. C'est dans ce contexte que le groupe d'étude de l'OCDE recommande une intervention de l'Etat, tout au moins sous la forme d'une législation cadre.

C'est surtout dans les documents de la Commission internationale sur le développement de l'éducation, présidée par Edgar Faure, et dans le rapport de la troisième conférence mondiale sur l'éducation des adultes tenue à Tokyo en 1972, que nous pouvons dégager la perspective de l'UNESCO en matière de droit à la formation. Les documents de l'UNESCO, par rapport à ceux de l'organisme frère qu'est le Bureau international du travail, n'apporte rien de neuf quant aux principes mêmes du congé — formation payé. L'apport de l'UNESCO consiste davantage dans la promotion d'une conception large du droit à la formation. Ainsi la commission Faure, se basant sur le principe "que tout individu doit avoir la possibilité d'apprendre pensant sa vie entière" recommande de faire

du développement rapide de l'éducation des adultes, scolaire et extra-scolaire, l'un des objectifs primordiaux des stratégies éducatives des dix années à venir. De plus le rapport Faure, après avoir rappelé l'importance d'abolir les distinctions entre les types d'enseignement général et professionnel, propose de centrer l'éducation sur une éthique nouvelle tendant à faire de l'individu le maître et l'auteur de son propre progrès culturel.

Dans la même perspective la troisième conférence internationale sur l'éducation des adultes organisée par l'UNESCO à Tokyo en 1972 adopte une importante recommandation portant sur les mesures en faveur de l'éducation des travailleurs:

"La conférence, concevant l'éducation permanente comme l'ensemble des moyens et méthodes permettant de donner à tous la possibilité de comprendre toujours davantage le monde en évolution et d'être en mesure de pouvoir participer à cette transformation et au progrès universel (...) notant que ce sont en premier lieu les conditions sociales et économiques faites aux travailleurs qui continuent de faire obstacle au développement de l'éducation, recommande aux Etats membres de prendre de toute urgence les dispositions utiles afin que: (...) les travailleurs manuels et intellectuels obtiennent comme déjà cela existe dans un certain nombre de pays par des textes législatifs la reconnaissance du droit à l'éducation continue et au recyclage durant les heures de travail sans perte de salaire, qu'il s'agisse de formation professionnelle ou générale."

Ces prises de positions au plan international ont été en bonne partie inspirées par les expériences européennes en ce domaine, principalement celle de la France.

III. Les expériences actuelles

a) Europe

Tel que noté plus haut, le droit aux congés-éducation payés peut se concrétiser soit dans le cadre de négociation entre employeurs et employés soit sous la forme de législation nationale. Or la constante des expériences des pays de l'Europe occidentale en ce domaine est l'évolution générale vers des mesures d'ordre législatif en raison soit des limites des conventions réalisées entre le patronat et les syndicats, soit l'impossibilité d'en arriver tout simplement à une négociation. Ainsi un document officiel du ministère suédois du travail décrivant le projet de loi sur le congé de formation payé note: "c'est en raison de l'échec des négociations en décembre 1972 entre les associations de travailleurs et les confédérations patronales que le projet de loi fut élaboré, à la demande expresse de la confédération des syndicats (L.O.) et de la confédération des employés (S.A.S.)".

Notons toutefois une importante entente réalisée en Italie en 1974 entre les employeurs et la Confédération des travailleurs de la métallurgie donnant aux travailleurs un droit à 150 heures payées de formation sur une période de trois ans. Il faut souligner, dans le même sens, la signature, en République fédérale allemande, de plus de cent conventions collectives impliquant quelques trois millions de travailleurs où est mentionné le droit aux congés-formation; seulement 25 de ces conventions collectives se réfèrent à un congé-formation rémunéré. Limitées, ces ententes entre employeurs et travailleurs sur les congés de formation tendent aussi dans la plupart des cas à se limiter à la formation professionnelle. L'étude de A. Charnley sur l'expérience allemande, suédoise et française montre bien une divergeance fondamentale d'attitude entre le patronat et les syndicats. En République fédérale allemande et en Suède, les syndicats appuient les mesures de congé-éducation payé alors que les employeurs y voient un coût supplémentaire de production risquant de diminuer le caractère compétitif de l'industrie du pays. Dans ces trois pays les syndicats sont en faveur d'une législation nationale donnant aux travailleurs l'initiative de choisir leur champ de formation, alors que le patronat pense que le congé d'éducation payé ne devrait être octroyé qu'à l'initiative de l'employeur qui déterminera les cours à suivre. Notons toutefois que si le patronat suédois et allemand se sont montrés réticents, une importante confédération patronale française avait déjà signé une convention en cette matière avec les syndicats avant même la législation de 1971.

Cette législation française de 1971 portant sur la formation continue permet jusqu'à 2% des salariés d'une entreprise de bénéficier à un moment donné d'un congé durant une période limitée. La collaboration financière de l'employeur équivalait au début du programme (c'est à dire en 1971) à 0.8% de la masse salariale alors que cette collaboration est appelée à croître jusqu'à 2% en 1976-77.

La législation suédoise de 1975, tout comme la loi française, accorde un congé-éducation payé garantissant une continuité de l'emploi, évitant les pertes de salaire et permettant le déroulement de la formation durant la période normale de travail. Si la loi suédoise n'implique aucune restriction et donne même l'initiative aux travailleurs en matière de cours de formation, la loi française exige que les cours soient approuvés par l'Etat. Du côté suédois la structure d'information est de responsabilité syndicale alors qu'en France ce travail de sensibilisation est réalisé par un organisme paritaire.

Quant au financement du congé de formation les Suédois entendent intégrer la contribution de l'Etat à l'intérieur de la politique de bourse d'étude, la loi française complète la contribution des employeurs par un fond patronal d'amélioration de la formation. Le cadre administratif d'application de la loi suédoise est encore non précisé. En France la loi est administrée par un comité interministériel dont le président est le Premier ministre et le vice-président est le ministre de l'Education nationale ainsi que par 22 comités régionaux qui donnent aux programmes une certaine décentralisation. Enfin dans ces deux lois les mécanismes sont prévus pour tenir compte des impératifs de production de l'entreprise et pour régler (entre les parties) les différents.

Beaucoup d'autres exemples seraient à signaler tels que l'Industrial Trainning Act de 1964 en Grande-Bretagne, l'Acte numéro 2-8 du Soviet Suprême de 1970 accordant un congé-éducation payé aux travailleurs manuels et non manuels.

Qu'il suffise de noter à l'intérieur de la Confédération allemande la loi de la cité-état de Hambourg datant de 1974 assurant aux travailleurs dix jours de congés de formation payés par deux ans, qu'il s'agisse de formation professionnelle ou de formation civique. Le financement de ce programme est assuré par l'employeur (quant à la

perte de salaire) et par l'Etat (quant aux coûts directs de formation). Retenons enfin la loi Belge de 1973 qui octroie des crédits d'heures rémunérées à ceux qui ont déjà manifesté concrètement leur intérêt pour la poursuite de leur formation générale et professionnelle. Ce congé de formation est financé moitié moitié par l'Etat et le patronat.

Etant donné le caractère récent de l'ensemble de ces législations et les informations parcellaires que nous en possédons, seul, à notre connaissance, le congé-éducation payé français a été l'objet d'une évaluation systématique. Dans l'ensemble on note les faits suivants: le congé de formation a davantage été utilisé dans le champ de la formation professionnelle, bien que les préambules de cette loi fixaient des objectifs de développement tant social que professionnel; deuxièmement la loi semble avoir davantage profité jusqu'à maintenant au niveau supérieur de qualification. Ainsi en 1972, 17% des participants étaient des travailleurs non-qualifiés, 32% des salariés qualifiés, 27% des agents de maitrise et des techniciens et 23% des ingénieurs et des cadres. En d'autres termes seulement 6% des travailleurs qualifiés et non-qualifiés ont pu bénéficier des congés de formation alors que 24% des autres catégories de salariés y ont eu accès. Toutefois notons troisièmement que les critiques de la loi française ne comportent aucune revendication exigeant le rappel de cette loi; les critiques visent en effet davantage à renforcer la loi et à étendre son champ d'intervention.

b) Amérique du Nord

Aux Etats-Unis, tout, comme dans les différentes provinces canadiennes et au Canada en général, le débat sur la nécessité d'une législation accordant les congés d'éducation payés s'amorce à peine.

Jusqu'à maintenant les mesures accordant aux salariés une aide financière ou des congés pour fin de formation demeurent soit des cas particuliers soit des programmes gouvernementaux centrés sur une clientèle limitée. Ainsi les grandes entreprises et les services gouvernementaux, en plus d'avoir un programme maison de formation pour leur personnel, accordent des bourses aux cadres intermédiaires et au personnel de recherche, remboursent les frais de formation à leur personnel qui s'inscrit aux cours du soir dans les institutions publiques, et négocient quelquefois, dans le cadre d'une convention collective, un fond de formation pour les responsables syndicaux.

On connait aussi les programmes financièrement importants des gouvernements américain (Manpower and Development Training Act) et canadien en matière de formation professionnelle des adultes. Le programme de formation de main-d'oeuvre du Canada est davantage centré sur les travailleurs en chômage (formation à temps complet avec allocation; formation en industrie pour des candidats provenant des couches les moins qualifiées de la population active) bien qu'il contribue en partie à la formation professionnelle des adultes à temps partiel. De telles mesures facilitent certes l'accès de l'éducation des adultes aux couches les moins scolarisées, mais demeurent en deçà du congé-éducation: elles ne garantissent ni de continuité d'emploi, ni le maintien des bénéfices; elles sont surtout orientées vers la formation professionnelle à moins qu'il s'agisse de pré-requi (formation générale) à la qualification technique; elles répondent plus aux fluctuations de la conjoncture qu'aux exigences d'un programme constant.

La négociation du congé de formation payé comme tel dans le cadre des conventions collectives demeure un phénomène marginal. Ainsi une enquête réalisée pour l'Institut canadien d'éducation des adultes par William Dodd révèle que sur 253 conventions collectives signées au Québec dans l'industrie manufacturière, 16 seulement (6.3%) renferment des dispositions relatives au congé-éducation ou des dispositions facilitant l'accès à la formation. Ces conventions visent 3% des travailleurs inclus dans l'univers étudié. Mais de plus, seulement 8 conventions comportent une clause de congé-éducation rémunéré. Congé d'ailleurs restreint à des contenus de cours reliés à la fonction exercée par le travailleur dans l'entreprise. Une seule exception à la règle, la convention signée entre un quotidien québécois et ses journalistes. Et William Dodd conclut:

> "la négociation collective n'a pas permis aux travailleurs syndiqués d'obtenir des gains substentiels en matière de formation. Et même lorsqu'ils ont obtenu une clause de congé-éducation, notre étude révèle qu'un tel congé sera accordé uniquement dans le cas de formation de type professionnel. Sauf une exception. Et que dire des travailleurs non-syndiqués du Québec qui représentent environ 65% de la population actuelle?"

Une constatation semble évidente quant à la situation nord américaine: les mesures concrètes d'aide à la formation ultérieure offerte à la population active ne rejoignent qu'un nombre limité de chômeur et surtout la couche supérieure de la population active à savoir les cadres et les techniciens. A l'exception du financement, maintenu jusqu'à aujourd'hui (3), de la formation professionnelle à temps partiel dans les commissions scolaires et partiellement dans les collèges (supprimant ainsi les coûts de formation) la tendance générale actuelle à l'autofinancement de l'éducation des adultes post-secondaire et à son déroulement pendant les temps de loisirs mettent les ressources éducatives au service de ceux qui en ont déjà beaucoup profité.

Aussi de nombreux rapports, depuis la commission Carnegie sur l'enseignement supérieur aux Etats-Unis (1973), le rapport Worth en Alberta (1972), le rapport Davis en Ontario (1972), le rapport de 1973 sur l'Industrial Training" en Ontario, le rapport Nadeau au Québec en 1975, proposent différentes formules de bourses aux adultes, d'"Educare" ou de congé de formation rémunéré pour résoudre ce problème de démocratisation de la formation ultérieure.

IV. Les enjeux

Si le présent dossier soulève l'importance d'une législation en matière de congé de formation payé, la question est de savoir quelle en sera la teneur?

Quel sera le rôle attribué aux trois acteurs (l'Etat, les syndicats et le patronat) dans la structure de gestion et de contrôle ainsi que dans la décision immédiate sur le terrain? Le travailleur aura-t-il l'initiative du choix du type de formation?

Etant donné les étapes inévitables de réalisation d'un tel projet devant aboutir éventuellement à un droit à tous au

congé-éducation payé, quelles seront les populations prioritaires à court et à moyen terme?

Les garanties de ré-emploi seront-elles inscrites dans les textes juridiques, de manière à éviter au travailleur qui prend un congé de formation de perdre son salaire et ses bénéfices ainsi que son poste de travail?

Les législations limiteront-elles le congé de formation à la seule formation professionnelle profitable pour l'entreprise ou permettra-t-elle aussi, tel que le proposent l'OCDE, l'UNESCO et le BIT, une formation syndicale?

Qui paiera les frais de formation et qui compensera pour la perte de salaire? L'Etat et les employeurs? Selon quels mécanismes et quelle proportion? Qui gèrera les fonds? Quel sera le rôle des syndicats en cette matière?

Ces questions sont en rapport étroit les unes avec les autres. Ainsi tel type de contrôle de la réalisation d'une politique tout comme tel mode de financement et de gestion peuvent entraver grandement la poursuite d'objectifs diversifiés de formation, tel que le montre bien l'exemple français.

Le congé-éducation payé n'est qu'un moyen, non un objectif, mais il s'agit d'un moyen qui déterminera grandement le droit à l'éducation et le type d'éducation permanente que nous aurons dans les différentes provinces et au pays en général.

---

(1) Cette définition est tirée de travaux du BIT et de l'étude d'A. Charley de la National Institute for Adult Education (UK).

(2) TRENAMAN J. *Communication and Comprehension.* Londres, Longmans, 1967; JOHNSTONE (J.W.C.), REVERA (R.J.) *Volunteers for Learning.* Chicago, Aldine Publishing Co., 1965; "Adequacy of Provision" *Adult Education,* 42(6), mars 1970; BOSHIER (R) "The Participants: A Clientele Analysis" *Australian Journal of Adult Education,* 10(3), nov. 1970 et 11(1), 1971; PRADERIE (M), SALAIS (R), PASSAGER (M) "Une enquête sur la formation et la qualification des Français (1964)" *Etudes et Conjoncture,* 22(2), fév. 1967; MONTLIBERT (Christian de) "Le public de la formation des adultes" *Revue française de sociologie,* 14(4), oct.-déc. 1973; FRITSCH (Philippe) "Formation d'adultes et formation des adultes" *Revue française de sociologie,* 10(4), oct. déc. 1969; DAOUST Gaétan), BELANGER (Paul) *l'Université dans une société éducative.* Montréal, PUM, 1974.

(3) Des coupures récentes indiquent la fragilité des "acquis" quant à la gratuité de la formation professionnelle des adultes à temps partiel au niveau pré-universitaire.

Tendances et enjeux de l'enseignement post-secondaire au Canada

Ian Morrison
Canadian Association for Adult Education

Depuis leur début, les cours de formation professionnelle occupent une place spéciale dans le domaine de l'éducation au Canada. Les institutions de formation professionnelle, avec l'appui financier du gouvernement fédéral, se sont développées tant au niveau secondaire que post-secondaire (1). De 1960 à 1967, l'appui monétaire du gouvernement fédéral pris la forme de financement de programmes à frais partagés; on subventionna nombre de cours de formation professionnelle, en vertu de la loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (1960).

Afin de mieux comprendre la place qu'occupent actuellement les cours post-secondaires de formation professionnelle, il est bon de prendre connaissance des problèmes de fonds discutés au cours des débats de la première conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, en octobre 1966(2). La Conférence nationale des Universités canadiennes fut directement subventionnée par le gouvernement fédéral à partir de 1951 sur une base per capita, sans interférence provinciale.(3) Le Québec avait interdit à ses universités d'accepter cette subvention fédérale. Ce système de subvention fut la source de nombreux conflits entre les gouvernements provinciaux et fédéral.

En échange du retrait des subsides directs aux universités, mode de financement fort contesté d'ailleurs, le gouvernement fédéral négocia avec les provinces en 1966 une participation accrue, de sa part, en matière de formation professionnelle(4).

L'arrangement financier,(5) prolongé en 1972 pour une période de cinq ans, accorde un taux per capita, croissant annuellement, (fixé à $15.00 en 1967), ou une somme égale à 50% du coût de fonctionnement des institutions d'enseignement post-secondaire(6).Bien qu'en 1972, cette loi ait été amendée afin que la subvention fédéral à l'enseignement post-secondaire n'augmente pas de plus de 15% annuellement, elle sera de $1,79 milliard ou de 51% du coût total en 1975-76(7).

Nous reviendrons à ceci plus loin. Les chiffres cités démontrent que le programme de formation professionnelle est étroitement lié à l'éducation post-secondaire au Canada. Ce n'est donc pas une coïncidence si les accords bipartis pour le financement du programme de formation professionnelle se terminent en même temps que les accords pour le financement de l'éducation post-secondaire, soit le 31 mars 1977.

Ce dossier présente une étude de l'enseignement post-secondaire au Canada en relation avec les cours de formation professionnelle, quant à la terminologie et à la description de leurs formes, quant aux tendances en terme de participation, aux recommandations des différents gouvernements provinciaux impliqués, sans oublier les aspects financiers et juridiques.

L'EDUCATION POST-SECONDAIRE

Dans la terminologie de l'éducation des adultes, l'expression "post-secondaire" n'est devenue à la mode que tout récemment. En Europe, on préfère le terme "enseignement supérieur". D'après la Commission ontarienne de l'enseignement post-secondaire, l'expression "post-secondaire" s'applique à une activité pour et par une personne âgée de plus de 16 ans qui ne fréquente pas une école secondaire(8). Dans un sens plus restreint, ce terme ne s'applique qu'aux institutions "établies", telles les universités et les collèges communautaires. Aussi, en anglais, emploie-t-on l'expression "éducation continue" pour désigner cette utilisation par trop restrictive du secteur post-secondaire.

Le concept d'"éducation permanente" est plus vaste que celui d'éducation des adultes et représente "une nouvelle interprétation du processus éducatif"(9). La Commission albertaine de planification de l'éducation décrit ainsi le concept d'éducation permanente:

> "L'éducation permanente est plus qu'une piètre addition aux programmes existants; c'est une conception entièrement nouvelle du "s'éduquant" qui se dissocie de la notion d'âge rattachée au terme "étudiant". Cette notion rejette l'idée que la période d'étude implique nécessairement une scission avec la vie active (de travailleur et de citoyen); elle favorise plutôt une conception dynamique préconisant l'inter-relation de ces différents éléments. L'éducation permanente détruit volontairement cette façon d'établir une division au profit d'une conception qui intègre les différentes étapes du processus éducatif (formation initiale, supérieure et ultérieure). Dans cette perspective, vivre et apprendre se trouvent alors liés de façon satisfaisante."(10)

Cette terminologie évoque une multitude d'images qui rendent difficile la formulation de définitions exactes bien que toutes soient liées au niveau post-secondaire. A ces défi-

nitions, nous devons ajouter celle "d'éducation récurrente", une création linguistique de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui signifie qu'à différentes périodes au cours de sa vie, un adulte aura accès à la formation(11); et, plus récemment, une création du ministère de l'Education du Québec: "l'éducation post-obligatoire" qui apporte certaines nuances au terme "d'éducation post-secondaire". A l'intérieur du ministère, une distinction est faite entre "éducation post-obligatoire initiale" (qui s'applique aux étudiants à plein temps, universitaires et cégépiens, ou aux diplômés récents des cours d'éducation "obligatoire") et "éducation post-obligatoire subséquente" (formation professionnelle, éducation du citoyen de nature socio-culturelle, à plein-temps ou à temps partiel)(12).

FORMES D'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE

Les universités

Les universités canadiennes offrent des cours en vue de l'obtention d'un diplôme (avec crédits) et des cours pour auditeurs libres (sans crédit). Les cours avec crédits se donnent aux différents niveaux (1er cycle, 2e cycle ...) dans les domaines suivants: les arts, les sciences sociales, les sciences pures et appliquées. Dans ces dernières dsciplines il s'agira souvent d'une formation professionnelle de niveau supérieur, sur une base d'auto-financement, de nombreux cours sans crédit sont aussi offerts (les cours avec crédits sont subventionnés par le gouvernement).

Collèges communautaires

Au cours de la dernière décennie, les collèges communautaires sont devenus un des éléments majeurs dans le domaine de l'éducation post-secondaire. "Partout, les collèges communautaires, malgré leurs formes multiples, furent présentés comme une alternative en éducation (...) Premièrement, une alternative à la traditionnelle dichotomie entre les arts et les métiers, et entre la formation générale et professionnelle (...) Deuxièmement, une alternative dans ce sens que ce système offrait des possibilités d'éducation à des groupes jusqu'alors négligés (...) Enfin, le nombre et l'emplacement des collèges communautaires devraient permettre de desservir toutes les régions et tous les citoyens désireux de bénéficier de leurs services"(13).

Originaire des Etats-Unis, ce nouveau concept d'éducation revêt plusieurs formes. Dans certains cas, les collèges communautaires fonctionnent en collaboration étroite avec certaines universités, permettant un transfert de crédits académiques (v.g.: Colombie-Britannique); d'autres collèges communautaires (Ontario) offrent des cours divers sans transfert possible avec les universités. Au Québec, ces collèges s'appellent Collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP); en Ontario, Collèges des Arts appliqués et de technologie (CAAT); partout ailleurs on les appelle collèges ou collèges communautaires. Dans certaines provinces, les collèges communautaires fonctionnent conjointement avec des institutions non-universitaires de formation professionnelle.

Dans la plupart des cas, les collèges communautaires offrent des cours avec et sans crédit, ainsi qu'une formation générale et professionnelle. Au Nouveau-Brunswick, le tout nouveau réseau de collèges communautaires n'offre que des cours de métiers(14).

En Saskatchewan, un tout nouveau concept de collège communautaire s'est développé depuis 1972. Cette province n'utilise ni les locaux habituellement consacrés à des fins éducatives, ni des professeurs à temps plein, mais plutôt des locaux qui sont loués et des instructeurs qui sont embauchés à la demande et pour une durée déterminée.

Le programme est entièrement défini par des comités consultatifs locaux composés de citoyens et les cours avec crédits sont offerts seulement sur une base contractuelle conjointement avec les universités, avec les instituts de technologie ou encore avec le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration(15).

Dans la plupart des provinces, les collèges communautaires offrent la majorité des cours du Programme de formation professionnelle du Centre de main-d'oeuvre. Fon exception le Québec (où le Programme de formation professionnelle est presque entièrement offert par les commissions scolaires) et la Colombie-Britannique (où ce programme est offert en liaison avec les commissions scolaires). En conséquence, dans la plupart des cas les cours subventionnés par le gouvernement fédéral représentent une source majeure de revenus pour les collèges communautaires au Canada.

Les commissions scolaires

Partout au Canada, les commissions scolaires offrent traditionnellement un nombre considérable de cours à temps partiel à l'intention des adultes. A la suite de l'apparition du réseau de collèges communautaires, les cours donnés par les commissions scolaires perdirent de leur importance. Au Québec, la plupart des cours de formation professionnelle du Centre de main-d'oeuvre sont offerts par les commissions scolaires, et en Colombie-Britannique, les commissions scolaires participent de façon intensive à ce programme.

Les associations bénévoles à but non-lucratif

Partout au Canada, des associations à but non-lucratif composées de volontaires occupent un rôle primordial dans l'organisation de cours sans crédit dits d'éducation. A cause de la nature même de ces groupes, il s'avère difficile d'évaluer statistiquement leurs activités. Quelques-unes de ces associations sont: YM-YWCA, les syndicats, les églises, etc...

Autres associations

- associations à but lucratif
- le monde des affaires
- le gouvernement

} offrent des cours internes de formation professionnelle

LA PARTICIPATION A L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE

A temps plein — à temps partiel

Lorsque l'explosion démographique ("baby boom") des années 1945 - 1960 aura fini de faire sentir ses effets sur le système d'éducation obligatoire, un plus grand nombre de Canadiens auront atteint l'âge du niveau post-secondaire.(16) Ce phénomène est déjà évident. La proportion des universitaires à temps plein et à temps partiel a augmenté de façon spectaculaire entre 1951 et 1973(17):

	Etudiants		% des étudiants à temps partiel par rapport aux étudiants à temps plein
	A temps plein	A temps partiel	
1951-52	63,499	14,505	22.8
1962-63	141,386	90,872	64.3
1973-74	332,289	280,017	84.3

Si les inscriptions aux cours sans crédit sont inclus, les étudiants à temps partiel sont plus nombreux que les étudiants à temps plein en 1973-74 (+47%). Ce revirement de situation indique une demande accrue de formation supplémentaire de la part d'adultes qui désirent suivre les cours à temps partiel. Aux Etats-Unis, l'âge moyen de fréquentation des collèges communautaires est passé de 22 à 28 ans entre 1971 et 1975(18).

Cours sans crédit

Depuis quelques années, un nombre croissant d'adultes désirent suivre des cours "d'éducation continue", sans crédit. Malheureusement, seuls les cours réguliers, au sens traditionnel, ont été compilés statistiquement sous cette forme(19):

	Etudiants qui suivent des cours d'éducation continue	
	A temps partiel avec crédits	Sans crédit
1971/72	629,489	534,644
1973/74	619,579	713,021
changement en %	(1.6)	33.4

Entre 1971 et 1974, les statistiques des universités canadiennes révèlent une augmentation de 66% des cours sans crédit(20).

Taux de participation

En 1973-74, Statistique Canada rapporte que le taux fédéral de participation à l'éducation continue est de 9.4%; le taux de participation des différentes provinces est le suivant(21)

	Taux de participation	% — Canada
Terre-Neuve	7.70	81.9
Ile-du-Prince-Edouard	11.46	121.9
Nouvelle-Ecosse	7.69	81.8
Nouveau-Brunswick	5.73	61.0
Québec	8.18	87.0
Ontario	9.83	104.6
Manitoba	7.45	79.3
Saskatchewan	6.60	68.8
Alberta	11.32	120.4
Colombie-Britannique	11.30	120.2
Yukon - Territoires du Nord-Ouest	9.16	97.4

La Colombie-Britannique et le Québec sont les seules provinces où l'on retrouve ces tendances quant à la participation à temps partiel au Programme de formation de la main d'oeuvre du Canada (PFMC)(22):

Région	% des étudiants à temps partiel	
	1971-72	1974-75
Atlantique	3.8	4.8
Québec	33.2	52.3
Ontario	1.5	3.0
Prairies	0.3	0.0
Pacifique	25.9	34.0

Dans le cas du PFMC, pour des facteurs humains ou pour simplifier l'administration du programme, les gouvernements provinciaux et fédéral appliquent des règles différentes selon les régions. Pour ces raisons, les étudiants qui suivent de tels cours ont beaucoup moins voix au chapitre de leur emploi du temps que les autres étudiants adultes. Doit-on en conclure qu'au Québec et en Colombie-Britannique, le succès de la participation à temps partiel soit dû à l'influence et à l'orientation des commissions scolaires, qui dans ces deux provinces offrent ces programmes?

Facteurs sociologiques

Le portrait sociologique type de l'étudiant du PFMC suggère que celui-ci est issu du milieu ouvrier alors que les étudiants qui suivent d'autres formes d'éducation post-secondaire sont issus des classes intermédiaires. Cette disparité n'a pas encore été étudiée en profondeur. Entre autre, comment la qualité de l'enseignement est-elle affectée par la différence de milieux sociaux qui existe entre les enseignants qui sont issus d'une classe sociale supérieure à celle de leurs élèves? Auprès de la population ouvrière, quel est l'impact social et politique du programme gouvernemental qui vise à réduire le chômage (et le mécontentement) sur une base saisonnière et cyclique (23)?

LES RAPPORTS PROVINCIAUX SUR L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE

Depuis 1969, plusieurs provinces ont commandité des études consacrées à divers aspects du secteur post-secondaire. Présenté chronologiquement, voici un résumé de ces rapports 24:

Alberta: l'accent est mis sur un système éducatif, en constante évolution, qui répondra aux besoins futurs de cette province. On préconise une autocritique permanente de tous les aspects de l'éducation post-secondaire dans une perspective d'éducation permanente et de participation des citoyens.(25)

Ontario: un examen critique des tendances et des développements au niveau post-secondaire; on prône l'éducation permanente en tant que principe organisateur et l'accessibilité pour tous; on encourage le développement des cours non créditées; enfin, on ignore le palier fédéral(26).

Saskatchewan: recommande une structure unique de collèges communautaires, avec l'accent sur la communauté et les initiatives locales(27).

Manitoba: Propose la mise en place d'un système d'enseignement post-secondaire à partir des besoins des étudiants et de la participation des citoyens; on suggère que les collèges communautaires manitobains adoptent la structure des C.E.G.E.P. québécois(28).

Colombie-Britannique: l'analyse recommande l'adoption d'un système semblable à celui de la Saskatchewan (29).

Nouvelle-Ecosse: l'éducation ne constituait qu'une partie de la Commission Royale; brève revue de tous les programmes éducatifs (incluant main-d'oeuvre, "éducation continue...")(30).

Québec: le rapport sur "L'état et les besoins de l'enseignement collégial" suggère d'établir une relation plus étroite entre les collèges et les universités; de mettre l'accent sur les buts des étudiants en termes d'évaluation; la création de structures adaptées aux programmes et une flexibilité générale dans un système en évolution constante, afin de répondre aux besoins de tous(31).

Le trait commun à toutes ces études est l'adoption du principe même de l'éducation permanente comme base de la planification dans le dmaine de l'éducation. Comment la révélation de ce trait commun à toutes les provinces modifiera-t-elle l'avenir des programmes de formation de la main-d'oeuvre?

LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION POST-SECONDAIRE

L'aide financière fédérale à l'enseignement post-secondaire a considérablement augmenté depuis 1945, lorsque les premières subventions aux universités ont été accordées par l'intermédiaire de la loi sur la réhabilitation des vétérans. En 1949, à la fin de ce programme, les universités ont dû faire face à des problèmes financiers sérieux; aussi, en 1951, la Commission Massey(32) recommanda une contribution fédérale per capita équivalant à 50% des frais encourus. Le gouvernement fédéral appliqua cette recommandation afin de sortir les universités du marasme économique. En 1966, cette subvention per capita atteignait la somme de cinq dollars (33). Aussi, en une année, de 1966 à 1967, les sommes versées aux universités passèrent de $100 millions à $442 millions. Cette rapide augmentation du soutien financier du gouvernement central est expliqué ci-dessous(34):

Dépenses de l'enseignement post-secondaire

	Contributions fédérales (millions)	% coût total	% du total des dépenses fédérales
1960/61	$ 67	20	1.0
1971/72	$1,150	50	6.6

Voici le résumé du partage actuel des coûts et subventions de l'enseignement post-secondaire(35):

	Total des dépenses p/s ($ millions)	Fédéral ($ / %)	Provincial ($ / %)	Frais d'inscription ($ / %)	Autres ($ / %)
1972/73	2,423	$1,302	658	267	196
		53.7%	27.1	11.0	8.1
1973/74	2,665	1,388	802	289	185
		52.1%	30.1	10.8	7.0
1974/75	3,039	1,574	977	314	174
		51.8%	32.2	10.3	5.7
1975/76	3,533	1,789	1,210	339	195
		50.6%	34.2	9.6	5.5
1976/77	3,962	2,024	1,364	360	214
		51.1%	34.4	9.1	5.4

Une des priorités du gouvernement fédéral est la réduction des disparités régionales. Le Secrétariat d'Etat croit que l'entente actuelle sur le financement de l'éducation post-secondaire "semble n'avoir que peu d'effets sur la réduction des disparités régionales"(36). Le tableau suivant indique la contribution à l'éducation post-secondaire pour chaque province en parallèle avec l'indice du revenu provincial (revenu familial moyen):

	Cont. féd. (37) 1975-76 (mills)	Population (38) 1er oct. 1975 (mills)	Valeur per capita ($)	%/Canada	Revenu familial moyen (1973) %/Canada	$
T.-N.	$ 31,485	553	56.9	72.9	73.9	9,400
N.-E.	61,464	827	74.3	95.3	83.2	10,575
I.-P.-E.	6,462	120	53.9	69.1	67.4	8,572
N.-B.	39,614	681	58.2	74.6	69.8	8,873
Québec	535,591	6,208	86.3	110.6	94.6	12,024
Ontario	649,134	8,270	78.5	100.6	109.4	13,912
Manitoba	71,824	1,021	70.3	90.1	89.6	11,389
Sask.	59,366	925	64.2	82.3	86.8	11,032
Alberta	145,634	1,788	81.5	104.5	97.6	12,405
C.-B.	145,535	2,471	58.9	75.5	109.6	13,942
Canada	1,788,905	22,923	78.0	100.0	100.0	12,716

On s'attend à ce que globalement, en 1975-76, les gouvernements provinciaux contribuent pour 34.2% au coût total de l'enseignement post-secondaire; il est à noter que cette contribution varie quant au taux per capita, selon les régions(40):

	Contributions provinciales ($ millions)	Coût total ($ millions)	% provincial du coût total	Cont. prov. per capita ($)
Terre-Neuve	29.7	67.3	44.1	53.7
Nouvelle-Ecosse	36.1	119.8	30.2	43.7
Ile-du-Prince-Edouard	5.7	15.9	36.1	47.7
Nouveau-Brunswick	26.8	77.0	34.8	39.3
Québec	283.7	952.7	29.8	45.7
Ontario	515.8	1,401.6	36.8	62.4
Manitoba	48.2	144.0	33.4	47.2
Saskatchewan	35.4	112.2	31.6	38.3
Alberta	104.5	287.3	36.4	58.5
Colombie-Britannique	124.2	312.5	39.7	50.3

Le coût prévu de l'éducation post-secondaire en 1975-76 se répartit ainsi(41):

Formation des enseignants	$ 11,951,000
Collèges communautaires (et autres institutions scolaires)	849,890,000
Formation du personnel d'hôpital	30,203,000
Universités	2,641,229,000
	$3,533,273,000

PARTAGE DES RESPONSABILITES DE L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE

En vertu de l'article 93, l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (1867) décrète que l'éducation est strictement de juridiction provinciale. Lorsque les Pères de la Confédération procédèrent au partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, ils n'avaient en vue ni les tendances actuelles, ni les différentes formes que prendrait de nos jours l'éducation des adultes. Malgré leur ignorance de l'avenir, aucune argumentation valable ne peut restreindre les pouvoirs provinciaux dans le domaine de l'éducation à quelque niveau que ce soit, y compris l'enseignement post-secondaire.

L'argumentation qui justifie la présence fédérale dans le domaine de l'enseignement post-secondaire s'appuie sur le besoin urgent de fonds supplémentaires, rendus essentiels par l'augmentation du nombre des inscriptions universitaires, suite à l'explosion démographique d'après-guerre. Bien que les champs de croissance dans le domaine de l'éducation des adultes seront peut-être ceux qui sont actuellement auto-financés, la montée actuelle des coûts continuera d'inciter les institutions post-secondaires à demander plus de subventions, même lorsque les inscriptions diminueront. Les tendances actuelles indiquent que le personnel enseignant aura de plus en plus d'expérience, et que ce corps exigera un traitement supérieur.

Au cours d'une récente conférence, le Secrétaire d'Etat a énoncé plusieurs justifications de l'implication fédérale dans les domaines de juridiction provinciale: l'unité et les intérêts nationaux; la promotion de la recherche pour le développement économique; au chapitre de la vie nationale, la nécessité d'inciter une participation équitable de toutes les régions; la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée pour favoriser le développement économique; maintenir des frais d'inscription minima afin de favori-

ser l'accessibilité du plus grand nombre aux ressources éducatives; l'assurance du développement culturel et intellectuel national; l'encouragement de tout travail académique, le maintien de l'autonomie des universités; l'abolition de l'esprit de clocher; enfin, le fait que le gouvernement fédéral est le plus important employeur de diplômés(42).

Notre Premier ministre actuel s'est dans le passé fortement opposé à la politique fédérale de subventions directes aux universités, parce que les universités relèvent de la juridiction provinciale: "Si un gouvernement dispose de suffisamment de revenus pour se permettre de subventionner des organismes qui sont en-dehors de sa juridiction, on peut soupçonner ce même gouvernement de percevoir plus que sa part en matière de taxation"(43).

Que se passerait-il si le gouvernement fédéral proposait aux provinces de substituer une allocation per capita de valeur égale à l'entente fiscale actuelle? Quel serait l'effet sur les institutions post-secondaires si les subventions n'étaient plus proportionnelles au coût d'opération, mais basées sur les demandes des provinces? Ces questions seront sans doute soulevées au cours de l'année à venir, à l'occasion des négociations sur le financement de l'enseignement post-secondaire.

Quel impact auraient de telles suggestions du gouvernement fédéral sur les politiques de formation professionnelle? Jusqu'à quel point l'argumentation fédérale pour justifier son intrusion dans le domaine de la formation professionnelle est-elle différente de celle qui explique son rôle en matière d'enseignement post-secondaire? Quel serait l'effet d'une politique dans laquelle les gouvernements provinciaux auraient le pouvoir de modifier la philosophie des programmes de formation professionnelle? Comment le gouvernement fédéral réagirait-il devant une conception de la formation telle que celle proposée par le Premier ministre de l'Alberta en 1972(44)?

> Le système de formation devrait comprendre les éléments d'une solide préparation à l'emploi, au recyclage et à l'éducation permanente (...) Ceci implique une ré-orientation majeure des employés, employeurs et institutions de formation, afin de travailler en coopération dans les domaines suivants: 1) les situations études-travail; 2) l'accroissement de la formation sur les lieux de travail; 3) le concept de l'internat; 4) les congés-éducation.

---

1. Cf. le dossier *Evolution des politiques canadiennes.*
2. Cf. le dossier *Education des adultes: état des activités.*
3. Du 9 janvier 1952 au 31 mars 1967, les subventions fédérales aux universités totalisèrent $348 millions. (Canadian Tax Foundation, *The National Finances*, Toronto, 1975, p. 191.)
4. Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration fut créé la même année que la loi sur la FPA (1967).
5. Loi sur les arrangements fiscaux (1967), deuxième partie.
6. Terre-Neuve, l'Ile du Prince-Edouard et le Nouveau-Brunswick ont préféré les subventions per capita.
7. Statistique Canada, *Dépenses de l'enseignement post-secondaire*, 1975 (non publié). Cette projection inclut les paiements effectués en vertu de la loi sur la FPA.
8. Commission on Post Secondary Education, *The Learning Society*, Toronto, 1972.
9. Bélanger, Paul et Pâquet, Pierre, *Problématique de l'éducation des adultes* dans les Cegep, Prospectives, août 1970, p. 104. Statistique Canada traduit "continuing education" par "éducation permanente".
10. Commission on Educational Planning, *A Choice of Futures*, Edmonton, 1972, p. 38.
11. Cf. le dossier *Contexte démographique: essai de prospectives.*
12. Memorandum du ministère de l'Education au Conseil du Trésor, le 22 mai 1975.
13. Thomas, A.M., *Colleges as Medium*, délibérations de l'Association canadienne des Collèges communautaires, réunion annuelle, Vancouver, 11 novembre 1975.
14. Commission de l'enseignement supérieur non universitaire du Nouveau-Brunswick, *Profil: une déclaration sur les politiques administratives et opérationnelles*, s.l., s.e., s.d., 43 pages.
15. Department of Continuing Education, *Report of Minister's Advisory Committee on Community Colleges*, Régina, 1972. Voir aussi le rapport suivant: Saskatchewan Community College Workshop, 21-24 oct. 1975 (à être publié par l'Association canadienne pour l'éducation des adultes).
16. Cf. le dossier *Contexte démographique: essai de prospectives.*
17. Statistique Canada, *Survey of Higher Education 1950-52*, cat. no 81-402, 1954; *Survey of Higher Education, Part 2, Degrees, Staff and Summary*, cat. no 81-211, 1964; Advance Statistics of Education 1975-76, cat. no 81-220, septembre 1975; *Enrolment in Continuing Education Programs 1973-74*, cat. no 81-001, décembre 1975.
18. *Change*, octobre 1975.
19. Statistique Canada, Inscriptions en éducation permanente, 1973-74.
20. Statistique Canada, non publié.
21. Statistique Canada, Ibid., exprimé en pourcentage de la population de 15 ans et plus qui ne fréquente plus l'école.
22. Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.
23. Bélanger, Paul et Pâquet, Pierre, *La Formation professionnelle des adultes, sa signification sociale*, I.C.E.A., Montréal, 1975.
24. Pour une analyse des rapports publiés jusqu'en 1973, voir: Thomas (A.M.), *A Summary and Critic of Various Reports on Post Secondary Education in Canada 1969-1973*, C.A.A.E., Toronto 1974.
25. Commission on Educational Planning, op. cit.
26. Commission on Post-Secondary Education, op. cit.
27. Minister's Advisory Committee on Community Colleges, op. cit.
28. Task Force on Post-Secondary Education, Winnipeg, 1973.
29. Task Force on the Community College in British Columbia, *Towards a Learning Society*, Victoria, 1974.
30. Rapport: Royal Commission on Education, Public Services and Provincial-Municipal Relations. *Report (Vol. 3): Education*, Halifax, 1974.
31. Conseil supérieur de l'éducation, *Le Collège: rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*, Québec, 1975. Voir aussi: Prospectives, octobre 1975.
32. Royal Commission on National Arts, Letters and Sciences.
33. Cf. note no 3.
34. *J. Hugh Faulkner, Secretary of State, Notes for an Address*, York University, Toronto, March 13th, 1974.
35. Statistics Canada, *Expenditures* on Post-Secondary Education, op. cit.: Ces chiffres comportent des projections; les contributions fédérales aux provinces par l'Entente fiscale fédérale-provinciale, et le Programme d'enseignement des langues pour les minorités sont incluses dans la portion fédérale.
36. J. Hugh Faulkner, op. cit.
37. Statistics Canada, *Expenditures* on Post-Secondary Education, op. cit. Les subventions fédérales (non distribuées, aux territoires et outre-mer) se chiffrent à $42,796,000.
38. Statistics Canada, *Population of Canada*, cat. no 91-001, Nov. 1975.
39. Statistics Canada, *Income Distribution by Size in Canada, 1973*, cat. no 13-207, July 1975.
40. Statistics Canada, *Expenditures on Post-Secondary Education*, op. cit. Pour voir le calcul per capita, voir la note no 38.
41. Ibid.
42. J. Hugh Faulkner, op. cit.
43. Trudeau, P.E., *Federalism and French Canadians*, MacMillan, Toronto, 1968, p. 80.
44. *Lougheed, P., Manpower Policy* of the Province of Alberta: *Objectives and Guidelines*, Edmonton, Nov. 9th, 1972, p. 6.

Les enjeux de la formation

Pierre Pâquet
Institut canadien d'éducation des adultes

L'expérience des 10 dernières années, en vertu de la loi canadienne de la FPA, nous aura permis de dresser un bilan de la situation et de constater l'importance des activités en ce domaine. Elle nous aura permis par ailleurs de voir quels ont été les points faibles ou les zones obscures de ce système et de nous poser certaines questions sur les développements que subiront ces programmes.

Questions qui sont d'autant plus d'actualité que nous nous trouvons présentement dans une période de remise en cause et de redéfinition des ententes actuelles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Au nom des provinces, les ministres de la main-d'oeuvre ont remis à leur homologue fédéral une proposition impliquant plusieurs changements, notamment en matière de juridiction sur la formation professionnelle. Il s'agit d'une question importante qui semble loin d'être élucidée. Mais en outre plusieurs questions se posent quant à l'orientation et au mode de fonctionnement que connaîtront ces programmes dans l'avenir. Ces interrogations s'adressent à tous ceux qui sont partie prenante dans ce secteur.

Quels objectifs? Quelles priorités?

En 1967, le gouvernement fédéral avait fixé trois objectifs au programme de formation des adultes, la croissance, l'équité et la stabilisation accordant la priorité au premier des trois. Le PFMC devait favoriser la croissance économique à long terme. Plusieurs raisons dont la conjoncture socio-économique, les questions de juridiction... ont fait en sorte que de fait le programme de formation des adultes fut utilisé à court terme à des fins de stabilisation.

On peut se demander, en fonction des négociations en cours, vers quel type d'objectifs seront axés les programmes de formation des adultes. Ceux-ci pourraient prendre plusieurs voies ou du moins s'axer sur des priorités fort différentes. Nous illustrerons ceci en présentant certains éléments de ces orientations possibles:

- Une stabilisation économique à court terme: on sait que dans notre contexte économique actuel, on trouve simultanément des taux de chômage élevés et des emplois vacants requérant un faible niveau de qualification (1). La FPA pourrait alors servir d'outil fonctionnel de qualification technique rapide à de tels postes de travail. Dans ce cas, la clientèle cible serait recrutée parmi la population active peu qualifiée.
- Une utilisation économique à moyen ou à long terme: Les programmes de formation des adultes pourraient constituer un outil d'intervention centré sur une clientèle large originant surtout de la classe ouvrière en vue de faire face aux changements que connaît notre économie. Cela suppose une connaissance du marché du travail et une certaine planification. Les contenus de formation y seront techniques et professionnels, la programmation devant être fondée sur les prérequis de tâche que constitue la fonction de travail visée. Il s'agit d'atteindre le niveau de rentabilité économique le plus possible; on se situe alors dans une perspective de rentabilité. Cela peut impliquer la mise au point de certaines mesures (2) pour vaincre les obstacles liés à la population cible. Dans cette perspective, le placement ultérieur à la formation représente un des éléments-clés de cette approche.

- A partir d'un diagnostic attribuant les déficiences du programme actuel au type de stagiaires recrutés (3) on pourrait aussi tendre à promouvoir une intervention auprès d'autres catégories de population (cadres, contremaîtres, administrateurs et gestionnaires, professionnels...), Les rendements seraient alors plus élevés en termes de coûts-bénéfices. Les contenus de formation seraient axés soit sur des programmes de gestion ou de "management", soit sur une spécialisation professionnelle poussée et de haut niveau.

- Une utilisation sociale visant à compenser pour les lacunes de la formation initiale, et donc du système régulier d'enseignement. La formation des adultes représenterait alors une deuxième chance permettant de faire face à certains problèmes: inégalités entre les générations, handicaps liés au milieu d'origine qui ont eu pour résultat une sous-scolarisation initiale. Il s'agirait alors d'une mesure de justice sociale axée sur l'égalité des chances au niveau de l'éducation.

- Une utilisation socio-culturelle favorisant la prise en charge d'un milieu par lui-même, le développement du sens critique et l'aptitude non seulement à s'adapter mais à être source de changement. Historiquement le concept d'éducation des adultes a été lié à une telle utilisation.

Ces quelques exemples manifestent différentes directions possibles que l'on peut donner à ces programmes. Il ne s'agit certes pas de prétendre que l'on ait à choisir un objectif à l'exclusion de tout autre mais plutôt d'établir clairement quelles sont les priorités, quels sont les différents objectifs retenus ou exclus et en vertu de quels choix politiques. Autrement dit, quelle importance relative accorde-t-on aux missions socio-éducative et économique à travers les programmes de formation des adultes.

Actuellement, au plan international, deux organismes (l'OCDE et l'UNESCO) ont développé une approche globale situant la formation des adultes à l'intérieur de l'ensemble des stratégies éducatives d'un pays. L'OCDE s'appuie sur le concept d'éducation récurrente et l'UNESCO sur celui d'éducation permanente (4). Il est à noter que les deux thèses reposent sur une vue d'ensemble reliant l'éducation au développement socio-économique. Ainsi lit-on dans le rapport de base de l'OCDE, ce qui suit au sujet de l'éducation récurrente:

> "Elle implique de profonds changement des institutions socio-politiques et économiques, mais voit en outre dans l'éducation un instrument propre à faciliter ces transformations. Elle n'est pas faussement présentée comme une stratégie **éducative** de rechange, puisqu'elle repose sur l'hypothèse que l'évolution de l'enseignement et les mutations sociales réagissent intimement les unes sur les autres et qu'une stratégie éducative de rechange peut contribuer à susciter une transformation sociale concomitante dont elle est inséparable." (5)

Pour sa part, la Commission Faure a insisté sur le fait que l'éducation doit être considérée comme un domaine politique, où l'importance de l'action politique est particulièrement décisive. Il existe, selon la Commission, une corrélation étroite, simultanée et différée, entre les transformations du milieu socio-économique et les structures ou les modes d'action de l'éducation; l'éducation contribue fonctionnellement au mouvement de l'histoire. Selon le rapport Faure, par la connaissance qu'elle donne du milieu où elle s'exerce, l'éducation peut aider la société à prendre conscience de ses propres problèmes, et à la condition d'exercer ses efforts sur la formation d'hommes complets, consciemment engagés dans la voie de leur émancipation collective et individuelle, elle peut grandement contribuer à la transformation et à l'humanisation des sociétés. Comme le reconnaissait le directeur général de l'UNESCO:

> "La volonté de promouvoir l'éducation permanente suppose donc un projet de progrès social, auquel elle contribue en retour." (6)

Dans une approche comme dans l'autre, l'interaction entre système éducatif et système social global est reconnue. Non seulement le système éducatif est-il déterminé par le milieu social où il se trouve, mais il peut en retour exercer une influence et favoriser la transformation de celui-ci. Cela suppose, comme on le reconnaît dans le document de l'OCDE, que le système éducatif a une double orientation, à savoir d'adaptation et d'émancipation. Parlant des objectifs de l'éducation récurrente, on affirme:

> "Chacun (des objectifs) doit servir la transmission du savoir, des aptitudes et des attitudes aussi bien que la création de connaissances, d'aptitudes et d'attitudes nouvelles, chacun doit aider l'individu à s'adapter à tout ce qui sera exigé de lui dans la société, aussi bien que lui apporter la capacité et les outils propres à transformer la société. Cette situation essentiellement ambiguë existe même en ce qui concerne l'objectif d'égalité. Le dilemme apparaît dans toute sa clarté à propos de la dimension socio-économique: l'éducation récurrente est censée apporter en même temps une meilleure adaptation de l'éducation au marché du travail et émanciper l'individu de ses craintes socio-économiques". (7)

La double orientation que l'on prête à d'éducation récurrente soulève certaines contradictions en termes de priorités et d'importance relative de ces deux voies. Conscients de cette situation les auteurs du rapport rappelaient en conclusion certains principes généraux. Nous rappelons ici les deux premiers:

- "Peut-être faudra-t-il privilégier les adultes qui n'ont pas fait d'études secondaires, voir même d'études primaires, et leur accorder "une seconde chance" par le moyen de l'éducation récurrente. Si l'on admet ce principe, il faudra bien consacrer une grande partie des ressources prévues pour l'éducation récurrente à l'enseignement de base pendant au moins la première décennie. Mais le rythme auquel l'enseignement post-secondaire prendra la relève différera sensiblement d'un pays à l'autre.

- Plus généralement, la priorité allant à l'objectif d'égalité, l'occasion sera ménagée dans tous les pays aux gens âgés, peu instruits et privés d'emploi d'accéder à l'éducation récurrente. C'est cependant en fonction de la situation économique et de la couleur politique propre à chaque pays que cette priorité éclipsera plus ou moins les considérations de main-d'oeuvre et de ressources". (8)

L'un des enjeux majeurs du dossier se situe ici. Dans quelle mesure les considérations de main-d'oeuvre et de croissance économique éclipseront-elles les autres utilisations possibles?

Selon le rapport de l'OCDE la priorité devrait aller aux adultes ayant un faible niveau de scolarité. C'est là du moins ce que l'on affirme. Dans les faits cependant, l'application actuelle de l'éducation récurrente, telle que certains pays membres de l'OCDE semblent vouloir l'appliquer, ne va pas nécessairement dans cette ligne. Elle pourrait même compromettre certains acquis au niveau de la formation initiale. Parlant de l'éducation récurrente, le directeur général de l'UNESCO faisait les remarques suivantes:

> "Cette notion, il importe de le souligner avec force, a permis d'approfondir utilement certains aspects de l'éducation permanente dans ses rapports avec le monde du travail productif; et le principe d'alternance, ou de récurrence, a le mérite d'offrir une solution structurelle pratique à de nombreux problèmes. Mais la reprise des études après une période de travail ne doit pas être limitée aux éléments les plus favorisés culturellement, c'est-à-dire ceux qui avaient déjà reçu la formation la plus avancée; elle risquerait dans ce cas, non pas de réduire, mais d'accentuer l'écart entre les groupes sociaux. D'autre part, la possibilité, au moins théorique, d'une reprise des études après une période d'emploi ne devrait pas servir de prétexte à la réduction de la durée de la formation initiale au préjudice des groupes les plus défavorisés, qui pourraient de ce fait se voir confinés dans des tâches subalternes.

> Si l'éducation récurrente implique une réduction autoritaire de la durée initiale des études avec, en contrepartie, l'obligation de reprendre les études après une période d'emploi, tout doit être fait pour en assurer réellement la possibilité à tous, et pour que ne soit pas sacrifié tout ce qui, dans l'éducation, permet de donner à l'individu les moyens de son plein épanouissement". (9)

Quelle population-cible?

A qui d'adresseront en priorité les programmes de formation? Il existe à ce niveau une confusion assez grande et des tendances contradictoires. Certaines voudraient que la formation des adultes s'adresse à des segments de population plus scolarisés, plus qualifiés et occupant des postes de responsables. D'autres voudraient que ces programmes continuent de s'adresser d'abord aux travailleurs et pour certains, prioritairement aux plus démunis. Qu'en est-il au juste?

Quel contenu?

Les programmes de formation qui seront mis en place recouvriront quel type de contenu. Ceux-ci seront-ils axés sur la seule qualification professionnelle ou favorisera-t-on une orientation polyvalente c'est-à-dire une perspective large reconnaissant les besoins des personnes en formation en tant que travailleurs (ce qui suppose autre chose que la seule acquisition de la compétence technique) et en tant que citoyen vivant dans une société où il a le droit de s'y reconnaître et de jouer un rôle.

En principe, que l'on regarde la thèse de l'OCDE ou celle de l'UNESCO, les deux reconnaissent cette nécessité. Malgré la pertinence d'une approche comme celle de l'OCDE pour faire face aux besoins changeants de la société, cele ne peut se faire de façon étroite. Du moins est-ce ce que les auteurs du rapport de l'OCDE affirment:

> "Dans le contexte étroit de besoins en évolution rapide de main-d'oeuvre spécialisée, un système d'éducation récurrente pourrait apporter la souplesse voulue. Cela ne revient pas à appliquer des programmes qui dispensent de nouvelles compétences professionnelles ou à adapter ces compétences à une évolution technologique. L'expression "compétences professionnelles" a une connotation étroite qui n'est pas compatible avec la nature et l'orientation d'une politique d'éducation récurrente: la souplesse professionnelle qui est nécessaire dans la société technologique pendant toute une carrière professionnelle exige autant d'attitudes nouvelles de jugement quant aux aptitudes, de planification de la carrière et de capacité d'opérer des choix judicieux que de compétences et de connaissances professionnelles **stricto sensu**". (10)

Dans cette perspective, les auteurs du rapport de l'OCDE refusent une division des tâches qui aurait pour effet de confier la formation professionnelle à l'industrie et la formation générale au système éducatif. Pour l'UNESCO, une programmation large constitue une des exigences fondamentales:

> **"L'éducation permanente,** au sens plein du terme, devrait, comme toute éducation, dépasser le caractère purement fonctionnel d'une formation professionnelle. Elle devrait certes constituer un facteur essentiel du développement, mais en gardant l'homme comme finalité, et en visant donc à son épanouissement dans tous ses aspects, comme individu et comme membre du corps social, pour la production et la participation politique, pour la culture et le loisir. Tel est d'ailleurs l'objectif d'un développement véritable". (11)

L'orientation polyvalente de la FPA ne semble-t-elle pas s'imposer si l'on veut favoriser le développement d'une véritable politique de formation des adultes. Le développement des ressources humaines suppose bien autre chose qu'une série de cours ou qu'un entraînement strictement professionnel. Cela est tout aussi vrai pour les programmes de formation en industrie que pour ceux de formation en institution.

Là aussi, entre les thèses énoncées et la situation de fait, il peut y avoir un sérieux hiatus. Pour juger au niveau des actes et non des intentions, voici ce que Culture et Liberté, organisme de formation continue en France, proposait:

> "On peut dire que la place qui sera donnée à la culture générale et la nature de celle-ci dans l'action de formation aura valeur de test des objectifs poursuivis. En effet, ne pas inclure les finalités culturelles dans une démarche de formation professionnelle continue, c'est réduire celle-ci à un poste de travail, et cela est inacceptable, même si c'est l'occasion pour certains salariés d'une meilleure rémunération.
>
> La formation professionnelle ne peut avoir comme seul objet de rendre les travailleurs mieux armés pour prendre leur place dans la production, elle doit contribuer à leur promotion au sens les plus large". (12)

Quelles stratégies éducatives?

La stratégie éducative permettant de mettre en place un système de formation continue, qu'il s'agisse d'éducation permanente ou d'éducation récurrente, suppose que certains moyens soient mis en oeuvre; parmi ceux-ci on peut parler entre autres des congés-formation, des ressources financières nécessaires au fonctionnement d'un tel système et d'un cadre de participation qui permette aux différents partenaires d'intervenir à tous les niveaux du système.

Des congés-formation, nous ne parlerons pas ici car un dossier porte spécifiquement sur cette question et en manifeste l'importance et la pertinence. Au niveau du financement signalons que des ressources devraient être disponibles pour financer non seulement les opérations de formation, mais aussi pour compenser le manque à gagner et assurer des mesures de sécurité sociale aux personnes en formation. Qui devrait payer et sous quelle forme devraient être gérés les fonds en question? Il s'agit là d'une question complexe et qui n'est pas sans lien avec la mesure précédente, à savoir les congés-formation. Mais chose certaine, de tels fonds ne devraient pas être rendus disponibles aux seules fins de qualification technique et professionnelle. C'est ce que les auteurs du rapport de l'OCDE reconnaissent clairement:

"...Il convient d'y insister, étant donné l'objectif d'égalité et l'appétit d'étude, particulier à chacun, le droit au congé-formation ne devrait pas s'appliquer exclusivement à des études profitables pour l'entreprise ou l'économie". (13)

Outre ces mesures, une autre donnée nécessaire au fonctionnement d'un tel système éducatif sera la mise en place d'un cadre de participation. Selon la thèse énoncée dans le rapport de l'OCDE:

"(L'éducation récurrente) implique que l'on rompe avec un système institutionnalisé rigide qui impose ses valeurs et ses objectifs aux étudiants, et que l'on élabore un cadre de participation aux décisions concernant tous les aspects du système, notamment les objectifs qu'il poursuit et les voies et moyens mis en oeuvre pour les atteindre. Mais détachée de son contexte social et politique, une telle participation à la prise de décisions, quant aux objectifs et aux politiques, n'est rien d'autre qu'un écran de fumée qui masque une politique précisément opposée à celle que l'on est censé poursuivre". (14)

Et l'on ajoute en conclusion dans ce même rapport:

"On ne saurait trop souligner qu'une mutation aussi radicale que celle qui est ici proposée exige d'être minutieusement préparée par une activité de recherche et de développement, mais qu'à eux seuls les arguments scientifiques ne seront pas décisifs. Les éléments essentiels de l'initiative proposée et ses principales implications devront être soumis aux représentants de tous les partenaires sociaux intéressés ainsi qu'à tous les organes de planifications et de prise de décision des pays". (15)

Il sera sans doute nécessaire de tenter de savoir ou s'en va le législateur par rapport à ces différentes mesures et, en conséquence, sur quelle stratégie éducative il s'appuie dans la redéfinition du cadre de la formation des adultes.

Les quelques éléments que nous avons apportés ici permettent de cerner certains enjeux autour des questions de formation des adultes. Les partenaires sociaux représentant des intérêts spécifiques et divergents sont partie prenante à ces questions. Il apparaît nécessaire que les débats autour de la réorganisation de la formation des adultes se tiennent sur la place publique et fassent l'objet de discussions avec toutes les parties impliquées.

---

(1) Nous ne parlons pas ici des emplois hautement qualifés pour lesquels il pourrait y avoir pénurie.
(2) Les allocations de formation constituent un exemple.
(3) Ce diagnostic posé sur les limites de tels programmes en milieu ouvrier relève de l'idéologie du don. Les piètres résultats sont attribués à l'inaptitude des gens de classe ouvrière à utiliser de façon rentable les stages prolongés de formation. On évite ainsi de poser le problème du lien nécessaire entre politique de main-d'oeuvre et politique de développement économique (notamment de l'emploi).
(4) Deux textes de base sont à consulter pour connaître les thèses développées par l'un et l'autre organisme: (1) OCDE: KALLEN (Denis), BENGTSSON (Jarl). *L'éducation récurrente: une stratégie pour une formation continue*. Paris, OCDE, 1973, 99 p. (2) UNESCO: FAURE (Edgar) et al. *Apprendre à être*. Paris, UNESCO, 1972, 368 p.
(5) KALLEN (Denis), BENGTSSON (Jarl.). Op. cit., p. 15.
(6) M'BOW (Amadou Mahtar). Allocution prononcée à l'Université de Sherbrooke. Sherbrooke, le 25 oct. 1975, p. 8.
(7) Ibid, p. 51.
(8) Op. cit., p. 98.
(9) M'BOW (Amadou Mahtar). Op. cit., p. 7.
(10) KALLEN (Denis), BENGTSSON. Op. cit., p. 47.
(11) M'BOW (Amadou Mahtar). Op. cit., p. 6.
(12) CULTURE ET LIBERTE. *Formation continue: éducation permanente*. Nogent-sur-Marne, 1975.
(13) KALLEN (Denis), BENGTSSON (Jarl.). Op. cit., p. 77.
(14) Ibid, p. 35.
(15) Ibid, p. 97.

Bibliographie sélective

Selective Bibliography

Les documents disponibles dans les deux langues officielles sont précédés d'un astérique.

Publications available in both official languages are indicated with an asterisk.

SECTION "A"

OUVRAGES DE PORTEE GENERALE PAR RAPPORT A L'EDUCATION DES ADULTES

GENERAL DOCUMENTS ON ADULT EDUCATION

1) Au plan international: ouvrages, documents, articles faits ou préparés pour un organisme de niveau international

International

I – OCDE-OECD

- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. **Egalité devant l'éducation: Position du problème; le cas particulier de l'éducation récurrente.** Paris, OCDE, 1971, 53 p. (CRIE).

- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. **Rapport de clarification sur l'éducation récurrente.** Paris, OCDE, nov. 1972, 88 p. (CERI/CD (72) 22).

  WATSON (Cicely). **New College Systems in Canada.** Paris, OECD, 1973.

- KALLEN (Denis), BENGTSSON (Jarl). **L'éducation récurrente: une stratégie pour une formation continue.** Paris, OCDE, 1973, 99 p.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Ninth Session of the Standing Conference of European Ministers of Education: Resolution no 1 on Rucurrent Education.** Paris, OECD, 1975, 3 p.

- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. **Rapport du groupe ad hoc du Secrétariat Général sur l'éducation et l'emploi.** Paris, OCDE, 21 fév. 1975, 44 p. (C (75) 34).

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Learning Opportunities for Adults: Framework for a Comprehensive Policy for Adult Education.** Paris, OECD, April 1975, 24 p. (Education Committee).

- "Education et vie active dans la société moderne". **L'Observateur de l'OCDE,** (75), mai-juin 1975, pp. 17-21.

– THOMAS (Alan M.). **Adult Education and Information** (Prepared for the OECD). S.l., s.e., s.d., 55 p.

II – OIT-ILO

- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. **Life-Long Education and the Concept of Human Resources Development.** Genève, sept. 1972, 16 p.

- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. **Convention concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelle dans la mise en valeur des ressources humaines.** Genève, B.I.T., juin 1975, 32 p.

III – UNESCO

- UNESCO. **Apprendre à être.** Paris, UNESCO - Fayard, 1972, 368 p.

- UNESCO. **L'éducation des adultes dans le contexte de l'éducation permanente.** Paris, avril 1972, 40 p. (UNESCO/CONFEDAD/5).

- FAURE (Edgar), "L'éducation et le destin de l'homme". **Le Courrier de l'UNESCO,** nov. 1972, pp. 6-9.

- DAVE (R.H.). **Education permanente et programme scolaire.** Hambourg, Institut de l'UNESCO pour l'Education, 1973, 94 p. (IUE, monographie 1).

- GELPI (Ettore). **La formation en tant que projet des travailleurs dans une perspective d'éducation permanente.** Paris, UNESCO, oct. 1974, 18 p.

– LOWE (John). **The Education of Adults: A World Perspective.** Paris, UNESCO and Toronto, OISE, 1975.

– UNESCO. **Développement de l'éducation des adultes.** Paris, 26 août 1975, p.m. (ED/MD/37).

– M'BOW (A.M.). **Allocution** (à l'occasion de la collation d'un doctorat honoris causa de l'Université de Sherbrooke). Sherbrooke, 25 oct. 1975, 16 p.

2) Au plan national: ouvrages, documents, articles faits ou préparés pour un organisme gouvernemental, intergouvernemental ou para-gouvernemental

Canadian: governmental documents

I– CANADA

• COMITE SPECIAL DU SENAT. **La pauvreté au Canada.** Chap. VII. Le pauvre et l'organisation de la main-d'oeuvre. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971, pp. 161-167.

• CONSEIL ECONOMIQUE DU CANADA. **L'Etat et la prise de décision: huitième exposé annuel.** Chap. VI. La politique canadienne de main-d'oeuvre: la formation de la main-d'oeuvre. Ottawa, sept. 1971, pp. 99-154.

– STRAND (Kenneth). **Manpower.** Ottawa, Economic Council of Canada, oct 1974, 8 p. (Papers for National Economic Conference, 18).

– EDUCATION AND MANPOWER COMMITTEE. **Priorities: Education and Manpower Training.** Ottawa, Economic Council of Canada, oct. 1974, 8 p. (Papers for National Economic Conference, 15).

– EDUCATION AND MANPOWER COMMITTEE. **Priority and Support Papers.** Ottawa, Economic Council of Canada, dec. 1974. (National Economic Conference).

– ECONOMIC COUNCIL OF CANADA, Ottawa. **Priorities in Transition: Proceedings of the National Economic Conference.** Ottawa, 1975, 125 p.

• CONSEIL DES MINISTRES DE L'EDUCATION. (Comité de la main-d'oeuvre). **Système de formation de la main-d'oeuvre au Canada.** Ottawa, mai 1970.

– GRAHAM (John F.), CAMERON (John R.). **Federal Participation in the Financing of Post-Secondary Education in Canada.** May 1971. (A study prepared for the Council of Ministers of Education).

– SYSTEMS RESEARCH GROUP INC. **Study Paper to Assist in the Formulation of a Policy Position on Manpower Training** (prepared for the Manpower Programs Committee, the Council of Ministers of Education, Canada). Toronto, May 1972, p.m.

• **Revue des politiques de l'éducation au Canada.** 6 volumes
1. **Avant-propos et introduction.** 74 p.
2. SECRETARIAT D'ETAT. **Gouvernement du Canada.** Ottawa, 1975, 81 p.
3. MINISTRES DE L'EDUCATION DES PROVINCES ATLANTIQUES. **Région Atlantique.** 1975, 147 p.
4. MINISTERE DE L'EDUCATION. **Québec.** Québec, mars 1975, 193 p.
5. MINISTERE DE L'EDUCATION, MINISTERE DES COLLEGES ET UNIVERSITES. **Ontario.** Toronto, 1975, 183 p.
6. MINISTRES DE L'EDUCATION DES PROVINCES DE L'OUEST. **Région de l'Ouest.** 1975, 179 p.

– DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION. **Discussion Paper: A Review of the History and Current Issues of Manpower Training in Canada.** Ottawa, March 1973, 20 p. (Manpower Training Branch).

– DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION. **Training in Relation to the Present Socio-Economic Environment.** Ottawa, feb. 7, 1975, 54 p. (Training Review Task Force). On signale que ce texte ne reflète pas nécessairement la politique du Min stère.

• MINISTERE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIgration. **Collèges communautaires du Canada: catégories de programmes et inscriptions prévues d'ici 1980/81.** Ottawa, s.d., 121 p.

• MINISTERE DE LA MAIN D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION. **Programmes de main-d'oeuvre Canada: la formation de la main d'oeuvre.** Ottawa, fév. 1975, 44 p.

• MINISTERE DE LA MAIN D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION. **Le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada: au coeur des années 70.** Ottawa, mai 1975, 33 p.

– STAGER (David A.A.), THOMAS (Alan M.). **Continuing Education in Canada.** Toronto, University of Toronto, July 1972, 624 p. (Prepared for the Secretary of State).

• STATISTIQUE CANADA. **Formation dans l'industrie (1969-1970).** Ottawa, fév. 1973, 75 p. (Catalogue 81-555 hors série).

– ZSIGMOND (Zoltan). **Impact of Projected Population Trends on Post-Secondary Education (1961-2001).** Ottawa, Statistics Canada, May 30, 1975, 38 p.

II–PROVINCES

– ROYAL COMMISSION ON EDUCATION, PUBLIC SERVICES AND PROVINCIAL-MUNICIPAL RELATIONS. **Report.** Vol. III Education. Halifax, Queen's Printer, 1974. (GRAHAM Report).

– COMITE D'ETUDE SUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE LANGUE FRANCAISE AU NOUVEAU-BRUNSWICK. **Rapport du comité.** S.l., avril 1975, 86 p. (Rapport LEBEL, remis à la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes).

– CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION. **Le collège: rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial.** Québec, juillet 1975, 247 p. (Rapport NADEAU).

– MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'OEUVRE. **Pour une politique québécoise de main-d'oeuvre.** Québec, 31 mars 1971. (Document non officiel).

– STERLING INSTITUTE CANADA LIMITED. **Manpower retraining Programs in Ontario.** (A study prepared for the Commission on Post-Secondary Education in Ontario). Toronto, Nov. 1971, 195 p.

– COMMISSION ON POST-SECONDARY EDUCATION. **The Learning Society.** Toronto, Ministry of Government Services, Dec. 1972, 287 p. (WRIGHT Report).

– TASK FORCE ON INDUSTRIAL TRAINING. **Training for Ontario's Future.** Toronto. Ministry of Colleges and Universities, 1973, 207 p. (DYMOND Report).

– SELECT COMMITTEE ON THE UTILIZATION OF EDUCATIONAL FACILITIES. **Final Report.** Toronto, Feb. 1975, 81 p. (McILVEEN Report).

– TASK FORCE ON POST-SECONDARY EDUCATION. **Report.** Winnipeg, 1973, 228 p. (OLIVER Report).

– MINISTER'S ADVISORY COMMITTEE ON COMMUNITY COLLEGES. **Report.** Regina, Department of Continuing Education, Aug. 1972 (FARIS Report)

– COMMISSION ON EDUCATIONAL PLANNING. **A Choice of Futures.** Edmonton, Queen's Printer, June 1972, 325 p. (WORTH Report).

– COLLEGES COMMISSION. **System Integration-Coordination-Growth: The Alberta System of Post-Secondary Non-University Education.** Edmonton, sept. 1972, 120 p.

– TASK FORCE ON THE COMMUNITY COLLEGE. **Towards the Learning Society.** Victoria Department of Education, August 1974, 52 p. (L'ESTRANGE Report).

3) Organismes non-gouvernementaux et individus

Non-government organizations and individuals

– INSTITUTE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Report: Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters.** Ottawa, Queen's Printer, 1969.

– SOMERS (G.G.), WOOD (W.D.) ed. **Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies: Proceedings of a North-American Conference (May 14-15, 1969).** Kingston, Queen's University, 1969.

– NEWTON (Keith), "A Countercyclical Training Program for Canada" in **Relations industrielles,** 26 (4) 1971, pp. 865-888.

– DEPARTEMENT DE RELATIONS INDUSTRIELLES. **Politiques de main-d'oeuvre: évaluation de l'expérience québécoise.** Québec, Presses de l'Université Laval, 1972, 188 p.

– **Une goutte d'huile et quelques cours.** L'ICEA, 8 (2-3) oct.-nov. 1972, 17 p. (Numéro spécial fournissant le compte-rendu d'une table ronde portant sur les programmes de formation professionnelle des adultes).

– DUPRE (J.S.) et al. **Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario.** Toronto, University of Toronto Press, 1973, 248 p.

– MACMILLAN (J.), TULLOCK (J.). **Guidelines for Manpower Planning.** Winnipeg, University of Manitoba, 1973.

– GORDON (Hopeton). **The Concept of Continuing Education, Life-Long Learning and Education permanente: a Review of Some of the Literature.** Toronto, OISE, Spring 1973, 37 p.

– BELANGER (Paul) et al. "Formation des adultes et contradictions sociales" in **Sociologie et Sociétés,** 5 (1), mai 1973, pp. 59-89.

– GELPI (Ettore). "Pour une approche globale des problèmes de formation professionnelle". **L'ICEA,** 9 (2), déc. 1973, pp. 10-14.

– THOMAS (Alan M.). **A Summary and Critique of Various reports on post-secondary Education in Canada (1969-1973).** Toronto, CAAE, 1974, 51 p.

– PAQUET (Pierre). "Les politiques de main-d'oeuvre et la formation professionnelle des adultes (Canada)" in **Revue française des Affaires sociales, 28 (2), avril-juin 1974, pp. 137-157.**

– CHARNLEY (Alan), **Paid Educational Leave.** St-Albans (England), Hart-Davis Educational 1975, 148 p.

– CULTURE ET LIBERTE. **Formation continue: L'enjeu de la formation permanente.** Nogent-sur-Marne (France), 1975, p.m.

– HOLLAND (John W.), SKOLNIK (Michael L.). **Public Policy and Manpwer Development.** Toronto, OISE, 1975, 152 p.

– STONE (Leroy O.). **Tendances démographiques pour le Canada: leurs incidences sur les politiques des années 80.** S.1., Institut de Recherches politiques, 1975, 73 p.

– CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT. **Submission to the Standing Committee on National Finance (Manpower Programs).** Ottawa, April 10, 1975, 82 p.

– MARSDEN (Lorna R.). **Ageing and the 1980's.** Toronto, sept. 1975, 30 p. (Paper prepared for the Institute for Research on Public Policy).

– PAQUET (Pierre), BELANGER (Paul). **La formation professionnelle des adultes: sa signification sociale.** Montréal, Institut canadien d'éducation des adultes, sept. 1975, 244 p.

– DAY (William). **Recurrent Education: Apple Pie... or... Atomic Bomb.** Vancouver, Douglas College, nov. 1975, 8 p.

– DENNISON (John D.) et al. **The Impact of Community Colleges: A Study of the College Concept in British Columbia. Vancouver,** BC Research, nov. 1975, 184 p.

– GUNDERSON (Morley). **Governmental-Industrial Training in Canada.** A document of 50 p. soon to be published. The author is an associate professor, Centre for Industrial Relations, University of Toronto.

SECTION "B"

EVALUATION DES EFFETS PRODUITS SUR LES STAGIAIRES PAR LES PROGRAMMES DE FORMATION (PFMC).

EVALUATION OF EFFECTS ON PARTICIPANTS OF MANPOWER AND IMMIGRATION

1) Evaluations internes produites par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration

- DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION. **Benefit-Cost Evaluation of the Canada Manpower Training Program (1973).** Ottawa, nov. 1974, 29 p. (Strategic Planning and Research Division).

- MINISTERE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION. **Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada. Enquête continue de contrôle: rapport sur les résultats de la formation pour la période se terminant en mars 1975. (Diplômés entre le 1er avril 1973 et le 30 sept. 1974).** Ottawa, juin 1975, 6 vol. (Division de la Recherche et de la Planification stratégique).
  1. Canada
  2. Région de l'Atlantique
  3. Région du Québec
  4. Région de l'Ontario
  5. Région des Prairies
  6. Région du Pacifique

- DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION. **Training for Higher Level Skills under the Canada Manpower Training Porgram: A Pilot Study.** Ottawa, May 1974, 60 p. (Research Projects Group).

- DEPARTMENT OF MANPOWER AND IMMIGRATION. **Manpower Training: Summary High-lights.** Ottawa, 1975.

- CHARRON (R.). **The Canada Manpower Industrial Training Program.** Ottawa, Department of Manpower and Immigration, 1975.

2) Autres évaluations

Others

- HARDY-ROCH (Marcelle). **Evaluation des cours de formation professionnelle offerts aux chômeurs.** Québec, Université Laval, sept. 1970, 226 p.

- LEDOUX (Denis), MARINEAU (Jean-Marc). **Evaluation des cours de formation professionnelle offerts aux chômeurs.** Livre II et Livre III. Québec, Ministère de l'Education, janv. 1972.

- BERNIER (Raymond). **La formation professionnelle des adultes.** Montréal, Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, avril 1971, 228 p.

- BERNIER (Jean). **L'apprentissage au Québec: facteurs d'adhésion et facteurs d'abandon.** Québec, Université Laval, mai 1971, 361 p.

- DUCHESNE-FORTIN (Francine). **Le recyclage.** Montréal, Conseil de Développement Social, août 1971, 122 p.

- ATELIERS CINE-RECYCLAGE. **Enquête sur un échantillon de travailleurs-étudiants de la région métropolitaine (Montréal).** Montréal, 1972, 38 p.

- KERTON (R.R.). **Active Manpower Programs in Canada.** Ottawa, Prices and Incomes Commission, 1973.

- P.M. ASSOCIATES. **Evaluation of CMTP/Provincial Education Training Projects.** Charlottetown, March 1974.

- DESROSIERS, (Thérèse), PIOTTE (Fernand). **Opération ATEQ.** Québec, Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, s.d. 23 p.